

Document mis
en distribution
le 29 juin 1999



N° 1744

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

ONZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 29 juin 1999.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE ⁽¹⁾ SUR LA PROPOSITION DE RÉOLUTION (n°1584) DE M. LAURENT FABIOUS, *tendant à modifier les articles 50, 91 et 108 du Règlement de l'Assemblée nationale,*

PAR M. RAYMOND FORNI,

Député.

(1) La composition de cette commission figure au verso de la présente page.

La commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République est composée de : Mme Catherine Tasca, *présidente* ; MM. Pierre Albertini, Gérard Gouzes, Mme Christine Lazerges, *vice-présidents* ; MM. Richard Cazenave, André Gerin, Arnaud Montebourg, *secrétaires* ; MM. Léo Andy, Léon Bertrand, Emile Blessig, Jean-Louis Borloo, Patrick Braouezec, Mme Frédérique Bredin, MM. Jacques Brunhes, Michel Buillard, Dominique Bussereau, Christophe Caresche, Patrice Carvalho, Jean-Yves Caullet, Mme Nicole Catala, MM. Olivier de Chazeaux, Pascal Clément, Jean Codognès, François Colcombet, François Cuillandre, Henri Cuq, Jacky Darne, Camille Darsières, Bernard Derosier, Franck Dhersin, Marc Dolez, Renaud Donnedieu de Vabres, René Dosière, Julien Dray, Renaud Dutreil, Jean Espilondo, Mme Nicole Feidt, MM. Jacques Floch, Raymond Forni, Pierre Frogier, Claude Goasguen, Louis Guédon, Guy Hascoët, Philippe Houillon, Michel Hunault, Henry Jean-Baptiste, Jérôme Lambert, Mme Claudine Ledoux, MM. Jean-Antoine Léonetti, Bruno Le Roux, Mme Raymonde Le Texier, MM. Jacques Limouzy, Thierry Mariani, Louis Mermaz, Jean-Pierre Michel, Ernest Moutoussamy, Mme Véronique Neiertz, MM. Robert Pandraud, Christian Paul, Vincent Peillon, Dominique Perben, Henri Plagnol, Didier Quentin, Bernard Roman, José Rossi, Frantz Taittinger, André Thien Ah Koon, Jean Tiberi, Alain Tourret, André Vallini, Alain Vidalies, Jean-Luc Warsmann.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I. — VALORISER LES SÉANCES CONSACRÉES À L'ORDRE DU JOUR D'INITIATIVE PARLEMENTAIRE	6
A. UN DISPOSITIF NOVATEUR	6
B. ... QU'IL FAUT CONFORTER	8
II — RENFORCER LA LISIBILITÉ DES DÉBATS EN SÉANCE PUBLIQUE	13
A. DE LA LIBRE EXPRESSION À L'OBSTRUCTION STÉRILE	13
B. LIMITER LES DÉRIVES EN PRÉSERVANT LA LIBRE EXPRESSION	15
III. — EXAMEN EN COMMISSION	16
TEXTE ADOPTÉ PAR LA COMMISSION	19
TABLEAU COMPARATIF	20
ANNEXE	ERREUR! SIGNET NON DÉ

MESDAMES, MESSIEURS,

« *Gloire aux pays où l'on parle, honte aux pays où l'on se tait* ». En s'exprimant ainsi à la tribune de la Chambre en 1888, Georges Clemenceau, alors simple député, ne pouvait défendre avec plus d'éloquence la démocratie parlementaire. Si le Parlement est le lieu où l'on vote, il est aussi – par définition – celui où l'on parle. Pourtant, vingt ans après, le même Clemenceau, cette fois président du Conseil, ne manquait pas de se plaindre des débats sans fin qui se tenaient à la Chambre : « *On perd trop de temps en de trop longs discours et (...) une grande économie de temps pourrait être faite dans cette assemblée.* »

Ce dilemme est inhérent au régime parlementaire : comment assurer la libre expression des forces politiques représentées dans les assemblées sans paralyser le fonctionnement de l'institution parlementaire ? S'il est de l'intérêt du pouvoir exécutif d'agir vite et de voir aboutir rapidement les réformes qu'il engage, il est également dans celui du Parlement d'organiser efficacement son travail afin d'examiner précisément les textes qui lui sont soumis mais aussi d'éviter de donner aux citoyens une image déformée de l'activité parlementaire.

De même, il est légitime que l'opposition, quelle qu'elle soit, s'exprime le plus largement possible dans l'hémicycle. Notre Règlement le permet. Mais il est également important que la majorité puisse faire prévaloir son point de vue conformément à la règle démocratique. Il appartient aussi au Règlement des assemblées, dans le cadre de la Constitution, d'y pourvoir.

Comme le rappelait à juste titre Mme Catherine Tasca, dans son rapport relatif à la dernière réforme du Règlement, il est sans cesse nécessaire de « *s'attaquer à l'un des plus vieux ennemis de l'institution parlementaire, contre lequel nous menons un perpétuel combat et qui, jamais, ne nous laisse de répit : le temps* »⁽¹⁾. Il n'est pas aujourd'hui dérogé à la règle et la proposition de résolution qui nous est présentée par M. le Président Laurent Fabius entend, elle aussi, améliorer l'organisation du travail parlementaire en tirant, au mieux, partie de la contrainte temporelle.

(1) Rapport de Mme Catherine Tasca, au nom de la commission des Lois, n° 756, 12 mars 1998, page 5.

Cette proposition comporte deux dispositions. Tout d'abord, en son article premier, elle prévoit de déplacer la séance consacrée à l'ordre du jour d'initiative parlementaire du vendredi au mardi matin. Puis, dans son second article, elle entend limiter la durée des interventions lors de la discussion des motions de procédure.

Le débat qui s'est tenu à l'automne dernier sur la proposition de loi relative au pacte civil de solidarité s'est révélé à cet égard symptomatique à la fois de l'intérêt de l'ordre du jour d'initiative parlementaire, mais aussi des difficultés d'organiser l'examen de textes de cette importance le vendredi matin. Elle a également mis en lumière les excès qui pouvaient apparaître lors de la défense des motions de procédure, excès que chacun garde en mémoire.

Le Président Laurent Fabius propose donc de mettre un terme à ces débordements tout en préservant la liberté d'expression des députés. En lien avec la réforme de la discussion budgétaire qui verra le jour à l'automne prochain, la présente proposition de résolution entend améliorer l'organisation de notre travail sans porter atteinte aux grands principes qui fondent l'édifice parlementaire.

Prenant acte du succès de l'ordre du jour d'initiative parlementaire, cette proposition entend renforcer le dispositif mis en place l'an passé (I). Elle tend également à apporter plus de lisibilité aux débats en séance en encadrant mieux la discussion des motions de procédure (II).

I. — VALORISER LES SEANCES CONSACREES A L'ORDRE DU JOUR D'INITIATIVE PARLEMENTAIRE

A. UN DISPOSITIF NOVATEUR ...

La loi constitutionnelle n° 95880 du 4 août 1995 a complété l'article 48 de la Constitution par un alinéa ainsi rédigé : « *Une séance par mois est réservée par priorité à l'ordre du jour fixé par chaque assemblée.* » Cette disposition a constitué une novation notable dans notre organisation institutionnelle. Jusque là, conformément à l'esprit de la V^e République, l'ordre du jour était fixé par priorité selon les souhaits du Gouvernement, en application du premier alinéa de l'article 48 de la Constitution. Désormais, il existe un ordre du jour que l'on pourrait qualifier également de prioritaire. Réservé à l'initiative parlementaire, il correspond donc à une séance mensuelle, à laquelle le Gouvernement ne peut s'opposer. Cette novation est ap-

parue nettement comme un pas supplémentaire vers le renforcement de la fonction parlementaire, comme le préconisait le rapport du comité Vedel ⁽¹⁾.

Cela d'autant plus que la réforme du Règlement initiée par le président Laurent Fabius l'an dernier a permis d'étendre ce que d'aucuns appellent la « plage parlementaire ». En proposant de tenir cette séance le vendredi matin, on a souhaité ouvrir la possibilité de la prolonger par une nouvelle séance le vendredi après-midi, cette fois dans le cadre de l'ordre du jour complémentaire. En effet, au-delà de la seule séance mensuelle prévue à l'article 48, alinéa 3, de la Constitution, il appartient ou non au Gouvernement d'accepter la tenue d'une séance supplémentaire. Certes, il ne peut interdire cette séance supplémentaire mais il peut, en revanche, fixer, en lieu et place, une séance relevant de l'ordre du jour prioritaire, en application de l'article 48, premier alinéa, de la Constitution. En dehors de cas exceptionnels tenant à l'encombrement particulier de l'ordre du jour, on voit mal cependant quelles raisons pourraient conduire le Gouvernement à s'opposer par ce biais à la tenue de cette séance. La pratique qui a prévalu depuis mars 1998, date de la dernière réforme du Règlement, le confirme. Dans sa décision n° 98-398 DC du 3 avril 1998, le Conseil constitutionnel a d'ailleurs validé ce doublement, de fait, de la séance consacrée à la plage parlementaire, pourvu que soient respectées les prérogatives gouvernementales telles qu'elles résultent de l'article 48, alinéa premier, de la Constitution.

Le bilan que l'on peut tracer de ces plages parlementaires est satisfaisant. Du 26 octobre 1995 au 27 mai 1999, 36 textes ont été adoptés sur des sujets importants : la responsabilité pénale des élus locaux, le surendettement des ménages, le fonctionnement des conseils régionaux, la situation des chômeurs de moins de 60 ans, les mines anti-personnel ... ⁽²⁾

Pour autant, le choix du vendredi pour la tenue de ces séances a soulevé des difficultés qui n'avaient pas été sous-estimées en mars 1998. Il est clair que les députés doivent non seulement être présents en séance, mais aussi satisfaire aux autres obligations de leur mandat. Or, l'ubiquité n'étant pas un don naturellement très répandu, les parlementaires se rendent, pour la plupart, dans leur circonscription le vendredi et sont donc absents de l'hémicycle.

C'est ainsi que, les séances tenues la veille du week-end ne connaissent pas l'affluence que l'on souhaiterait et, paradoxalement, les propositions de loi discutées à cette occasion semblent, *en apparence*, ne

(1) Comité consultatif pour la révision de la Constitution, présidé par le doyen Georges Vedel, Rapport au président de la République. Propositions pour une révision de la Constitution, 15 Février 1993, Paris, la Documentation française, p. 61.

(2) Pour plus de précisions, on se reportera au tableau proposé en annexe qui récapitule l'ensemble des textes examinés dans ce cadre depuis 1995.

pas intéresser les parlementaires, c'est-à-dire ceux-là même qui ont milité pour l'organisation de ces séances d'initiative parlementaire.

Bien qu'il permette le doublement, de fait, de telles séances, le vendredi n'est plus apparu adapté à l'objectif recherché. C'est pourquoi il a été décidé, à partir de décembre 1998, de réunir l'Assemblée le jeudi matin pour examiner les propositions de loi présentées par les différents groupes la composant. Cette solution d'attente n'est pas, non plus, apparue optimale dans la mesure où le jeudi matin, se tiennent de nombreuses réunions au Palais-Bourbon, qui mobilisent les députés et les détournent ainsi de l'hémicycle. Il a donc été envisagé de réserver la matinée du mardi à ces fenêtres parlementaires, comme le prévoit l'article premier de la proposition de résolution présentée par M. Laurent Fabius.

B. ... QU'IL FAUT CONFORTER

L'article premier de la proposition de résolution modifie l'article 50 du Règlement de l'Assemblée nationale, qui, au sein du chapitre XII consacré à la tenue des séances plénières, détermine les jours et les heures de séance. Il prévoit que, désormais, la séance du mardi matin sera, en principe, vouée alternativement à l'ordre du jour fixé en application de l'article 48, alinéa 6 – c'est à dire réservé à l'initiative parlementaire – et aux questions orales sans débat. La Conférence des présidents conserve néanmoins la faculté d'en décider autrement.

Jusqu'à ce jour, dans son article 50, 1^{er} alinéa, le Règlement prévoyait que l'Assemblée *pouvait* tenir séance le vendredi pour les fenêtres parlementaires et que le mardi matin était, *en principe*, réservé aux questions orales sans débat. On mentionnait d'ailleurs qu'il ne s'agissait que d'un principe, donc susceptible d'exceptions, car, pendant l'examen du projet de loi de finances, il est de tradition de ne pas organiser cette séance de question.

La proposition de résolution entend préserver le doublement de fait de la séance mensuelle que la réforme de 1998 avait organisé. Comme on l'a vu, le choix du vendredi permettait d'ajouter à la séance tenue en application de l'article 48, alinéa 6, du Règlement, une séance relevant de l'ordre du jour complémentaire. Cela n'est pas possible le mardi puisque son après-midi est consacré aux questions au Gouvernement et, en principe, à l'examen des projets de loi. Pour maintenir le doublement de cette séance, la proposition de résolution prévoit donc *deux séances mensuelles* consacrées à l'ordre du jour d'initiative parlementaire.

Parallèlement, pour ne pas amputer trop substantiellement le temps consacré aux questions orales sans débat, la durée de celles-ci devraient passer de deux heures et demie à quatre heures, un mardi sur deux. Les députés sont attachés, à juste titre, à ces questions qui permet d'examiner des problèmes concrets auxquels les citoyens s'intéressent particulièrement. Lors

de la session 1997-1998, 452 questions orales sans débat ont été posées lors de 26 séances, et du début de la présente session au 15 juin 1999 inclus, 414 questions ont été adressées aux ministres à l'occasion de 24 séances. Pour cette dernière période, le tableau ci-après établit la répartition de ces questions par ministère.

Ministères	Nombre de questions
Premier ministre : L. Jospin	0
Affaires étrangères : H. Védrine	6
Affaires européennes : P. Moscovici	0
Agriculture et pêche : L. Le Pensec, puis J. Glavany *	21
Aménagement du territoire et environnement : D. Voynet	32
Anciens combattants : J.P. Masseret	4
Budget : C. Sautter	8
Commerce extérieur : J. Dondoux	0
Coopération : C. Josselin	1
Culture et communication : C. Trautmann	3
Défense : A. Richard	22
Droits des femmes et formation professionnelle : N. Péry **	2
Economie : D. Strauss-Kahn	18
Education nationale et recherche : C. Allègre	21
Emploi et solidarité : MM. Aubry	50
Enseignement scolaire : S. Royal	19
Equipement et transports : G. Gayssot	59
Fonction publique et réforme de l'Etat : E. Zuccarelli	6
Industrie : C. Pierret	21
Intérieur : J.P. Chevènement ***	32
Jeunesse et sports : M.G. Buffet	7
Justice : E. Guigou	12
Logement : L. Besson	9
Outre-mer : J.J. Queyranne	1
PME, commerce et artisanat : M. Lebranchu	3
Relations avec le Parlement : D. Vaillant	0
Santé : B. Kouchner	55
Tourisme : M. Demessine	1
Ville : C. Bartolone	1
TOTAL	414

Source : Division des questions – Assemblée nationale

* J. Glavany, ministre de l'agriculture à partir du 20/10/98

** Intitulé ministériel modifié à partir du 18/11/98

*** M. Chevènement a été remplacé par M. Queyranne du 1^{er} octobre au 22 décembre 1998

Le dispositif de la proposition de résolution permet ainsi d'aboutir à une solution équilibrée en maintenant le doublement des pages parlementaires tout en préservant les questions orales sans débat.

Néanmoins, parce que le Règlement de l'Assemblée nationale est nécessairement soumis au contrôle du Conseil constitutionnel, en vertu de l'article 61 de la Constitution, il convient d'examiner, *a priori*, la conformité de ce dispositif avec notre charte fondamentale. En l'espèce, c'est l'article 48 de la Constitution qui s'impose au Règlement. Trois principes clairs y apparaissent :

- dans son premier alinéa, la maîtrise de l'ordre du jour prioritaire par le Gouvernement ;
- dans son deuxième alinéa, la tenue d'au moins une séance de questions *hebdomadaire* ;
- dans son dernier alinéa, la tenue d'une séance *mensuelle* réservée *par priorité* à l'ordre du jour fixé par chaque assemblée ; ce dernier alinéa doit se lire à la lumière du premier alinéa.

En vertu de celui-ci, le Gouvernement impose son point de vue concernant l'ordre du jour prioritaire, qui peut être ensuite complété en Conférence des présidents. En revanche, il doit composer avec l'Assemblée pour ce qui concerne la séance mensuelle réservée à l'initiative parlementaire. Aux termes de la Constitution, on peut considérer cet ordre du jour réservé à l'initiative parlementaire comme s'imposant à l'ordre du jour prioritaire relevant du premier alinéa de l'article 48 de notre loi fondamentale.

L'article premier de la proposition de résolution présente trois difficultés au regard de la Constitution. La première a trait à l'organisation de deux séances mensuelles consacrées aux « fenêtres parlementaires » ; la deuxième relève de la fixation, par principe, au mardi matin, de telles séances ; la troisième porte sur la suppression de la séance hebdomadaire de questions.

En premier lieu, l'article 48, alinéa 3, de la Constitution dispose que « *une séance par mois est réservée par priorité à l'ordre du jour fixé par chaque assemblée* ». Si cet ordre du jour d'initiative parlementaire s'impose au Gouvernement, il appartient cependant à celui-ci, comme on l'a vu, d'accepter ou non de prolonger la discussion d'une proposition de loi examinée dans le cadre d'une fenêtre parlementaire lors d'une séance relevant de l'ordre du jour complémentaire. C'est la pratique qui a été adoptée depuis 1997. En revanche, le Parlement ne peut prévoir dans son Règlement l'organisation de deux séances mensuelles relevant des fenêtres parlementaires. Le Conseil constitutionnel l'a indiqué dans sa décision n° 95-366 DC du

8 novembre 1995 relative à la résolution modifiant le Règlement de l'Assemblée nationale après l'adoption par le Congrès de la loi constitutionnelle n° 95-880 du 4 août 1995.

L'article 1^{er} de la proposition de résolution prévoit que le mardi matin sera consacré alternativement aux fenêtres parlementaires et aux questions orales sans débat. Cela signifie clairement que seront tenues deux séances mensuelles relevant de l'ordre du jour d'initiative parlementaire. En cela cette disposition pourrait apparaître contraire à l'article 48, alinéa 3, de la Constitution.

Par ailleurs, on peut s'interroger sur le fait que l'article 1^{er} de la proposition ne se contente pas de laisser à l'Assemblée la *faculté* de fixer le mardi matin les séances consacrées aux fenêtres parlementaires. Cet article établit le principe de la tenue de telles séances ce jour là, ce qui pourrait avoir comme conséquence l'impossibilité faite au Gouvernement de fixer le mardi matin un ordre du jour prioritaire. Lors de la précédente réforme du Règlement, en 1998, il avait été écrit : « Pour l'application de l'article 48, alinéa 6 [du Règlement de l'Assemblée nationale] ⁽¹⁾, [l'Assemblée] *peut*, en outre, tenir séance le vendredi ». Il s'agissait bien là d'une simple faculté laissée à l'Assemblée, le Gouvernement pouvant toujours fixer un ordre du jour prioritaire le vendredi matin.

Dans son rapport consacré à la précédente réforme du Règlement, Mme Catherine Tasca écrivait que les séances réservées à l'initiative parlementaire se tenaient « normalement » le vendredi mais qu'il pouvait être dérogé à ce principe pour deux raisons. « *L'Assemblée a le loisir de déplacer la « plage parlementaire » un autre jour de la semaine. Cette possibilité doit être ouverte. En outre, le Gouvernement doit pouvoir fixer le vendredi une ou plusieurs séances au titre de l'ordre du jour prioritaire. Le Règlement de l'Assemblée nationale ne peut s'opposer à cette prérogative constitutionnelle.* ⁽²⁾ En l'espèce, la proposition de résolution permet à la Conférence des présidents de déplacer le jour de la « fenêtre parlementaire ». En revanche, en faisant du mardi matin le jour normal de séance pour ces fenêtres, et ce, dans le Règlement, elle empêche clairement le Gouvernement de fixer l'ordre du jour prioritaire le mardi matin. Le Conseil constitutionnel pourrait considérer qu'il s'agit là d'une atteinte excessive portée aux prérogatives constitutionnelles du Gouvernement et censurer cette disposition pour ce motif.

(1) Cet article du Règlement est relatif à la séance mensuelle réservée à l'initiative parlementaire en vertu de l'article 48, alinéa 3, de la Constitution.

(2) Rapport de Mme Catherine Tasca, au nom de la commission des Lois, n° 759, 12 mars 1998, page 29.

Enfin, l'article 48, alinéa 2 de la Constitution, dispose qu'« *une séance par semaine au moins est réservée par priorité aux questions des membres du Parlement et aux réponses du Gouvernement* ». Le Règlement de l'Assemblée nationale ne reconnaît actuellement qu'une seule catégorie de séance de questions : les questions orales sans débat. Les questions au Gouvernement, qui ont lieu les mardi et mercredi après-midi, n'apparaissent pas dans le Règlement de l'Assemblée nationale. Il y est fait uniquement référence dans l'article 15 de l'instruction générale du Bureau. On peut donc considérer que seule la référence aux séances de questions orales sans débat dans l'article 50 du Règlement de l'Assemblée nationale répond à l'obligation constitutionnelle mentionnée à l'article 48, alinéa 2.

L'article 1^{er} de la proposition de résolution doit conduire à la suppression d'une séance de questions orales sans débat tous les quinze jours. De ce point de vue, l'obligation constitutionnelle mentionnée à l'article précité ne serait donc pas respectée par le Règlement de l'Assemblée nationale.

Une solution pourrait consister à inscrire dans le Règlement l'organisation d'une séance hebdomadaire de questions au Gouvernement. Celles-ci feraient ainsi leur entrée dans le Règlement de l'Assemblée nationale. Il demeure néanmoins une interrogation née du fait que ni les questions du mardi ni celles du mercredi ne constituent à proprement parler des séances. Constatant la pratique de l'Assemblée nationale en la matière, le Conseil constitutionnel ne risque-t-il pas de juger comme non conforme à la Constitution cette disposition ? C'est une hypothèse qu'il est difficile de rejeter *a priori*. Il conviendrait sans doute pour contourner cet obstacle d'inscrire, dans le chapitre II de la première partie du titre III du Règlement consacré aux questions orales, une disposition générique qui reconnaisse à la Conférence des Présidents le pouvoir de fixer la séance de questions prévue par la Constitution.

Sous réserve de quelques aménagements de rédaction qui permettront d'assurer la constitutionnalité de cette proposition, celle-ci va clairement dans le bon sens en réinscrivant au centre de la semaine parlementaire l'ordre du jour réservé à l'initiative des députés. Celui-ci ne pourra s'en trouver que valorisé.

C'est également dans le souci de valoriser notre travail en séance que le Président Laurent Fabius propose d'aménager la discussion des motions de procédure.

II — RENFORCER LA LISIBILITE DES DEBATS EN SEANCE PUBLIQUE

A. DE LA LIBRE EXPRESSION A L'OBSTRUCTION STERILE

La défense des motions de procédure est un des moments privilégiés de la vie parlementaire. Elle permet au débat de se cristalliser, à l'opposition d'affirmer avec force son rejet du texte discuté, à la majorité d'exprimer sa cohésion et sa volonté de soutenir le projet ou la proposition qui arrive en débat. La question préalable, l'exception d'irrecevabilité et la motion de renvoi en commission sont abondamment utilisées quelle que soit la majorité au pouvoir, comme le montrent les tableaux ci-après.

NOMBRE DE MOTIONS DEPOSEES ET ADOPTÉES PAR ANNEE

MOTIONS	X ^e Législature						XI ^e Législature			
	1993	1994	1995	1996	1997	TOTAL	1997	1998	1999 *	TOTAL
Exception d'irrecevabilité										
mises aux voix	22	16	12	14	7	71	6	20	10	36
adoptées	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1
rejetées	22	16	12	14	7	71	6	19	10	35
Question préalable										
mises aux voix	29	21	8	26	10	94	12	24	10	46
adoptées	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
rejetées	29	21	8	26	10	94	12	24	10	46
Renvoi en commission										
mises aux voix	15	10	3	11	6	45	10	14	9	33
adoptées	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
rejetées	15	10	3	11	6	45	10	14	9	33
Ajournement ⁽¹⁾										
mises aux voix	0	2	0	0	0	2	0	0	1	1
adoptées	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0
rejetées	0	1	0	0	0	1	0	0	1	1

* au 15 juin 1999.

Source : Service de la séance – Assemblée nationale.

(1) La notion d'ajournement est prévue à l'article 128 du Règlement de l'Assemblée nationale. Elle concerne les projets de loi autorisant la ratification d'un traité ou l'approbation d'un accord international.

NOMBRE DE MOTIONS DISCUTEES ET ADOPTÉES PAR LEGISLATURE

Législature											
Motions	I ^e 1958-1962	II ^e 1962-1967	III ^e 1967-1968	IV ^e 1968-1973	V ^e 1973-1978	VI ^e 1978-1981	VII ^e 1981-1986	VIII ^e 1986-1988	IX ^e 1988-1993	X ^e 1993-1997	XI ^e * 1997- ...
Exceptions d'irrecevabilité											
discutées	1	0	0	1	12	23	41	54	42	71	36
adoptées	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1
Questions pénales											
discutées	13	9	5	40	34	41	62	70	63	94	46
adoptées	2	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0
Renvois en commission											
discutés	22	28	5	9	19	11	14	36	41	45	33
adoptés	6	1	1	1	4	1	0	0	2	0	0

* Au 15 juin 1999.

Source : Service de la séance – Assemblée nationale.

On observe que le recours aux motions de procédure se maintient à un niveau élevé lors des dernières législatures. Pour autant, ces instruments de la procédure parlementaire valent moins par leurs chances d'aboutir que par la tribune qu'ils offrent à l'opposition.

Mais entre l'expression normale de ses convictions et l'obstruction stérile aux projets défendus par une majorité, il n'y a parfois qu'un pas qu'on franchit sans doute trop facilement.

L'exemple de la discussion sur le PACS reste dans l'esprit de chacun. Il n'est certes pas le seul débat où des motions furent longuement défendues. Mais on a atteint ici les limites de l'exercice. S'exprimer pendant plus de cinq heures à la tribune pour défendre une motion d'exception d'irrecevabilité n'apporte sans doute rien de tangible au débat et permet simplement à certains de trouver un écho dans les médias qui, finalement, s'intéressent plus à une prouesse, qu'on pourrait presque qualifier d'athlétique, qu'au fond du discours. Soyons persuadés que nos concitoyens apprécient plus ce type d'exploit au Sénat américain, mis en scène par Frank Capra et interprété par James Stewart sous les traits de Mr Smith, qu'à l'Assemblée nationale où se joue aussi une part de leur avenir.

La lisibilité des débats est un devoir primordial du Parlement. Il appartient, en effet, à chacun de mettre clairement en lumière les enjeux qui apparaissent dans chaque projet de loi. La démocratie se porte mieux lors-

que les débats sont empreints de clarté et il est de la responsabilité des parlementaires d’y contribuer au mieux.

Des efforts ont été engagés en ce sens. Ils se concrétisent par la réforme qui sera mise en œuvre à l’automne prochain tendant à mieux organiser la discussion budgétaire. Ainsi, à titre expérimental, l’examen de cinq budgets – ceux de la coopération, de la défense, de la jeunesse et des sports, de la justice et du logement – se déroulera entièrement en commission, la séance publique étant réservée à de courtes explications de vote et à une réponse du ministre. De la sorte, apparaîtront plus nettement les enjeux liés à chacun de ces budgets.

La présente proposition de résolution s’inscrit dans cette perspective. Elle tend à limiter la durée des interventions pour défendre les motions de procédure tout en préservant un espace de libre expression tout à fait significatif.

B. LIMITER LES DERIVES EN PRESERVANT LA LIBRE EXPRESSION

L’article 2 de la proposition de résolution, qui modifie le quatrième alinéa de l’article 91 du Règlement, dispose que, dans la discussion d’une exception d’irrecevabilité ou d’une question préalable, le signataire autorisé à s’exprimer le fera pour une durée n’excédant pas une heure trente en première lecture. Le sixième alinéa de l’article 91 prévoyant que la motion de renvoi en commission est discutée selon les conditions prévues au quatrième alinéa du même article, les députés défendant une telle motion ne pourront pas non plus excéder cette heure et demie.

La limitation apportée ici au temps de parole des parlementaires est loin d’être draconienne. Elle permet simplement d’éviter des débordements caricaturaux. La proposition de résolution prévoit d’ailleurs un élément de souplesse appréciable puisque la Conférence des présidents peut décider d’écarter cette limitation de durée.

Il en est de même dans le dispositif arrêté par le second paragraphe de l’article 2 de la proposition, aux termes duquel une limitation de nature identique est établie pour la deuxième lecture – trente minutes – et les lectures ultérieures – quinze minutes. C’est ici l’article 108 du Règlement qui est modifié. Il est, en effet, normal qu’après la première lecture, les tenants et les aboutissants du débat étant connus, les signataires des motions disposent d’un peu moins de temps.

On remarquera que cet encadrement plutôt souple, qui n’étouffe pas l’expression parlementaire, est loin d’atteindre les rigueurs de celui or-

ganisé par le Règlement du Sénat. En effet, l'article 44, alinéa 8, du Règlement de la seconde chambre limite à quinze minutes l'intervention du signataire de la motion.

Au total, le texte ainsi proposé, par sa mesure, appelle ainsi chacun d'entre nous à user avec responsabilité des libertés que lui ouvre notre Règlement. Nos concitoyens y seront sans aucun doute sensibles.

III. — EXAMEN EN COMMISSION

Plusieurs commissaires sont intervenus dans la discussion générale.

Mme Catherine Tasca, présidente, a salué le travail accompli par le rapporteur à la demande du Président Fabius et au nom de la commission des Lois pour que cette réforme soit le fruit d'une réelle concertation. Elle a estimé que le texte ainsi proposé était de nature à permettre, tant à la majorité qu'à l'opposition, d'y voir un projet d'intérêt commun.

Approuvant les propos du rapporteur sur les motions de procédure, **M. Didier Quentin** a estimé que l'obstruction ne donnait pas une bonne image des travaux parlementaires. Il a ensuite fait valoir que la procédure de questions orales sans débat permettait d'évoquer des questions d'intérêt local et était d'autant plus indispensable que les questions écrites des parlementaires sur des sujets similaires restaient très souvent sans réponse. Il a enfin évoqué la question de l'horaire de la séance du mardi matin, soulignant qu'une ouverture à 9 heures risquait de poser des problèmes à certains députés de province en les obligeant à se rendre à Paris dès le lundi soir.

Tout en considérant, comme M. Didier Quentin, que la procédure des questions orales sans débat était souvent la seule occasion, pour certains députés, d'intervenir en séance publique, d'obtenir des réponses sur des sujets précis et de faire état de cette intervention auprès des électeurs, **le rapporteur** a fait valoir que l'obligation de revenir le lundi soir à Paris ne concernerait que les quelques parlementaires posant les premières questions du mardi matin. Il a estimé que le maintien des questions orales sans débat était lié au mauvais fonctionnement de la procédure des questions écrites et suggéré que la présidente intervienne auprès du Premier ministre pour que celui-ci rappelle aux membres de son Gouvernement leur obligation de réponse. Il a enfin précisé que les textes d'initiative parlementaire ne seraient pas forcément examinés dès 9 heures, l'heure d'ouverture de la séance pouvant être fixée par la Conférence des présidents plus tardivement en fonction de l'importance du texte.

M. Didier Quentin a indiqué que son groupe soutiendrait la présidente dans une démarche pour obtenir une amélioration de la procédure des questions écrites.

Mme Catherine Tasca, présidente, a fait valoir que le débat sur la réforme du Règlement serait une bonne occasion pour évoquer les difficultés que rencontrent les parlementaires qui posent des questions écrites, sans préjudice d'une démarche formelle auprès du Premier ministre.

La Commission est ensuite passée à l'examen des articles de la proposition de résolution.

Article premier

Séance du mardi matin

La Commission a *adopté* une proposition du rapporteur visant à simplifier la rédaction de l'article premier afin d'en assurer la constitutionnalité.

Elle a ensuite *adopté* l'article premier ainsi modifié.

Article additionnel après l'article premier

Séance hebdomadaire de questions

La Commission a *adopté* une proposition du rapporteur inscrivant dans le Règlement un dispositif général relatif à la séance de questions hebdomadaire telle qu'elle est prévue par la Constitution.

Article 2

Discussion des motions de procédure

La Commission a *adopté* l'article 2 sans modification.

*

* *

La Commission a ensuite adopté l'ensemble de la proposition de résolution ainsi modifiée.

*

* *

En conséquence, la commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République vous demande d'adopter la proposition de résolution dans le texte qui suit.

TEXTE ADOPTE PAR LA COMMISSION

PROPOSITION DE RÉOLUTION

tendant à rétablir l'article 135 et à modifier
les articles 50, 91 et 108 du Règlement de l'Assemblée nationale

Article premier

Les deux dernières phrases du premier alinéa de l'article 50 du Règlement de l'Assemblée nationale sont remplacées par une phrase ainsi rédigée :

« Sauf décision contraire de la conférence des présidents, la séance du mardi matin est réservée aux questions orales sans débat ou à l'ordre du jour fixé en application de l'article 48, alinéa 6. »

Article 2

Il est rétabli un article 135 ainsi rédigé :

« La conférence des présidents fixe la séance hebdomadaire consacrée aux questions des députés et aux réponses du Gouvernement. »

Article 3

I. — L'avant-dernière phrase du quatrième alinéa de l'article 91 du Règlement de l'Assemblée nationale est ainsi rédigée :

« Dans la discussion de chacune d'elles, peuvent seuls intervenir l'un des signataires pour une durée qui ne peut excéder une heure trente sauf décision contraire de la conférence des présidents, le Gouvernement et le président ou le rapporteur de la commission saisie au fond. »

II. — Il est inséré, après le premier alinéa de l'article 108 du Règlement de l'Assemblée nationale, un alinéa ainsi rédigé :

« La durée de l'intervention prononcée à l'appui de chacune des motions mentionnées à l'article 91 ne peut excéder trente minutes en deuxième lecture et quinze minutes pour les lectures ultérieures, sauf décision contraire de la conférence des présidents. »

TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur	Texte de la proposition de résolution	Propositions de la Commission
<p style="text-align: center;">Règlement de l'Assemblée nationale</p> <p><i>Art. 50.</i> — L'Assemblée se réunit chaque semaine en séance publique le matin, l'après-midi et la soirée du mardi, ainsi que l'après-midi et la soirée du mercredi et du jeudi. Pour l'application de l'article 48, alinéa 6, elle peut, en outre, tenir séance le vendredi. La séance du mardi matin est, en principe, réservée aux questions orales sans débat.</p> <p>.....</p>	<p style="text-align: center;">Article premier</p> <p>Les deux dernières phrases du premier alinéa de l'article 50 du Règlement de l'Assemblée nationale sont remplacées par une phrase ainsi rédigée :</p> <p>« La séance du mardi matin est, <i>en principe, et alternativement</i>, réservée à l'ordre du jour fixé en application de l'article 48, alinéa 6, et aux questions orales sans débat sauf décision contraire de la conférence des présidents. »</p>	<p style="text-align: center;">Article premier</p> <p><i>(Alinéa sans modification).</i></p> <p>« Sauf décision contraire de la conférence des présidents, la séance du mardi matin est réservée aux questions orales sans débat <i>ou</i> à l'ordre du jour fixé en application de l'article 48, alinéa 6. »</p> <p style="text-align: center;"><i>Article 2</i></p> <p><i>Il est rétabli un article 135 ainsi rédigé :</i></p> <p>« <i>La conférence des présidents fixe la séance hebdomadaire consacrée aux questions des députés et aux réponses du Gouvernement.</i> »</p> <p style="text-align: center;">Article 3</p> <p><i>(Sans modification).</i></p>
<p><i>Art. 91.</i> — La discussion des projets et propositions s'engage par</p>	<p style="text-align: center;">Article 2</p> <p>I. — L'avant-dernière phrase du quatrième alinéa de l'article 91 du Rè-</p>	

Texte en vigueur

l'audition éventuelle du Gouvernement, par la présentation du rapport de la commission saisie au fond et, s'il y a lieu, par l'audition du rapporteur de la ou des commissions saisies pour avis.

Si le rapport ou l'avis a été distribué au moins la veille de l'ouverture du débat, le rapporteur peut renoncer à le présenter oralement ; dans le cas contraire, son auteur doit se borner à le commenter sans en donner lecture. La présentation des rapports ou avis ne peut excéder une durée que la Conférence des Présidents fixe en organisant la discussion générale des textes.

Un membre du Conseil économique et social peut également être entendu dans les conditions fixées à l'article 97.

Il ne peut ensuite être mis en discussion et aux voix qu'une seule exception d'irrecevabilité dont l'objet est de faire reconnaître que le texte proposé est contraire à une ou plusieurs dispositions constitutionnelles et une seule question préalable, dont l'objet est de faire décider qu'il n'y a pas lieu à délibérer. L'adoption de l'une ou l'autre de ces propositions entraîne le rejet du texte à l'encontre duquel elle a été soulevée. Dans la discussion de chacun d'elles, peuvent seuls intervenir l'un des signataires, le Gouvernement et le président ou le rapporteur de la commission saisie au fond. Avant le vote, la parole est accordée, pour cinq minutes, à un orateur

Texte de la proposition de résolution

glement de l'Assemblée nationale est ainsi rédigée :

« Dans la discussion de chacune d'elles, peuvent seuls intervenir l'un des signataires pour une durée qui ne peut excéder une heure trente sauf décision contraire de la conférence des présidents, le Gouvernement et le président

Propositions de la Commission

Texte en vigueur	Texte de la proposition de résolution	Propositions de la Commission
<p>de chaque groupe.</p> <p>.....</p> <p><i>Art. 108.</i> — Au cours des deuxièmes lectures et des lectures ultérieures par l'Assemblée nationale des projets et des propositions de loi, la discussion a lieu conformément aux dispositions des chapitres IV ou V du présent titre, sous les réserves suivantes.</p> <p>.....</p>	<p>ou le rapporteur de la commission saisie au fond. »</p> <p>II. — Il est inséré, après le premier alinéa de l'article 108 du Règlement de l'Assemblée nationale, un alinéa ainsi rédigé :</p> <p>« La durée de l'intervention prononcée à l'appui de chacune des motions mentionnées à l'article 91 ne peut excéder trente minutes en deuxième lecture et quinze minutes pour les lectures ultérieures, sauf décision contraire de la conférence des présidents. »</p>	

N°1744. — RAPPORT de M. Raymond Forni (au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la république) sur la proposition de résolution (n° 1584) de M. Laurent FABIUS, *tendant à modifier les articles 50, 91 et 108 du Règlement de l'Assemblée nationale.*