

# Le risque de la muselière

*La réforme du  
droit d'amendement*

Jean-Jacques Urvoas\*

\* *Député du Finistère  
Vice-président du groupe  
socialiste*

La Constitution ayant été modifiée par la loi n° 2008-74 du 23 juillet 2008 publiée au Journal officiel du 24 juillet 2008, le gouvernement s'est lancé depuis le mois de septembre dans la rédaction puis dans la présentation des différentes lois nécessaires à l'application de la révision<sup>1</sup>.

C'est ainsi qu'il a déposé le 17 septembre 2008 un premier projet de loi organique « *en application de l'article 25 de la Constitution* » qu'accompagnait un projet de loi ordinaire portant « *création de la commission prévue à l'article 25 de la Constitution* ». Ces textes visaient, pour l'essentiel, d'une part à autoriser les ministres à retrouver automatiquement leur siège de parlementaires à leur sortie du gouvernement et, d'autre part, à autoriser le redécoupage des circonscriptions par voie d'ordonnance, opération sur laquelle une « *commission indépendante* » sera chargée de donner un avis public.

Les débats ont eu lieu à l'Assemblée nationale les 19 et 20 novembre et au Sénat le 11 décembre. L'opposition ayant saisi le Conseil constitutionnel, les deux lois ne sont pas encore promulguées.

Dès le 10 décembre, le gouvernement poursuivait sur sa lancée en adoptant en Conseil des ministres un second projet de loi organique « *en application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution* », dont la discussion en séance publique au Palais Bourbon est prévue pour le mardi 13 janvier 2008.

1. Cf. note n° 4 de la Fondation Jean Jaurès du 24 juillet 2008, « Réforme de la Constitution, les prochaines étapes », Jean-Jacques Urvoas.



## Le risque de la muselière

Derrière un libellé peu explicite, ce texte traite de la procédure parlementaire et comporte, au travers de ses quatorze articles répartis en trois chapitres, des dispositions de nature à modifier en profondeur le fonctionnement du Parlement. Plusieurs d'entre elles suscitent une franche hostilité des groupes d'opposition, au point que leur maintien par l'exécutif risquerait, selon les termes de Jean-Marc Ayrault, président du groupe SRC à l'Assemblée nationale, « *d'ouvrir une crise politique majeure* »<sup>2</sup>.

De fait, les deux derniers articles habilite les règlements des assemblées à adopter des règles nouvelles particulièrement drastiques selon lesquelles le droit d'amendement des parlementaires serait considérablement restreint et la capacité à s'exprimer dans l'hémicycle particulièrement encadrée. Ainsi dans le premier cas (art. 12), selon une procédure dite « *d'examen simplifié* », le texte adopté par la commission serait seul mis en discussion en séance publique sauf amendement du gouvernement ou de la commission. Et dans le second cas (art. 13), les amendements des membres du Parlement qui n'auraient pas été débattus dans les délais requis pourraient être mis aux voix sans discussion.

Avant d'en venir au fond, une remarque sur la forme s'impose. En effet, on peut s'étonner de l'écriture du projet. Il est à la fois saugrenu, superflu et maladroit d'évoquer dans une loi organique des dispositions qui intéressent exclusivement le fonctionnement intérieur des assemblées, lequel relève de leurs règlements. C'est un empiètement supplémentaire et peu admissible sur l'autonomie des Chambres, qui ne semble pourtant pas avoir frappé leurs présidents. On pourrait aussi y lire une manifestation éclatante du rôle de supplétif dans lequel l'exécutif souhaite confiner le Parlement : à peine un droit est-il reconnu qu'il est immédiatement corseté !

Sur le fond, et en préalable, il convient d'évoquer divers autres aspects du texte, tout aussi symboliques de son déséquilibre en faveur du gouvernement.

Ainsi les cinq premiers articles traitent de l'application du droit de résolution. Suggéré par le « *Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V<sup>e</sup> République* » présidé par Edouard Balladur, intégré par le gouvernement dans son projet de révision, supprimé par l'Assemblée nationale puis réintroduit par le Sénat, il doit permettre aux assemblées d'adopter des vœux ou d'émettre des opinions n'ayant pas de portée contraignante à l'égard de l'exécutif.

---

2. Jean-Marc Ayrault, question d'actualité à François Fillon, Assemblée nationale, 17 décembre 2008.



## Le risque de la muselière

Avant 1958, les résolutions adoptées par le Parlement constituaient un moyen détourné, et parfois redoutable, de mise en cause de la responsabilité du gouvernement. Aussi les auteurs de la Constitution de la V<sup>e</sup> République ont-ils souhaité les proscrire. Mais du temps a passé... Les résolutions ont été réintroduites par le biais des révisions constitutionnelles des 25 juin 1992 et 25 janvier 1999 en ce qui concerne les questions européennes (article 88-4 de la Constitution), et donc à nouveau élargies au moment de la révision.

Leur concrétisation n'appelait pas de précaution particulière, tant leur philosophie était partagée sur tous les bancs de la représentation nationale. Pour tous, il s'agissait d'éviter tout à la fois l'adoption de lois « *bavardes* » et dénuées de portée normative, et de permettre au Parlement d'exercer une fonction « *tribunitienne* » utile au fonctionnement de toute démocratie.

Dès lors, il est surprenant de découvrir les modalités de mise en œuvre prévues par le projet de loi organique. En effet, ce nouveau droit du Parlement est littéralement soumis à un veto du Premier ministre. Non seulement c'est ce dernier (et non plus « *le Gouvernement* » comme le mentionne le nouvel art. 34-1 de la Constitution) qui évaluera – sans avoir besoin de se justifier – la recevabilité de la proposition de résolution, mais en sus, aucune voie de recours ne sera ouverte au Président de l'assemblée concernée ou à l'initiateur du texte.

Par ailleurs, bien que le projet de résolution soit un acte parlementaire, le projet de loi organique interdit toute possibilité d'amendement (sauf pour l'initiateur de la proposition, et encore le texte ne parle-t-il que de « *rectification* »). Et enfin, l'assemblée saisie ne pourra plus rediscuter d'une proposition sur le même sujet avant un an, quand bien même la première aurait été rejetée ou n'aurait même pas franchi l'étape de l'examen en commission...

En imposant de telles entraves, le gouvernement ne prend donc aucun risque !

Le chapitre II rassemble les dispositions donnant un ancrage constitutionnel à la pratique des études d'impact, qui devront être fournies avant l'examen d'un projet de loi, conformément aux préconisations répétées du Conseil d'Etat et aussi du « *comité Balladur* ».

Il y a treize ans, en novembre 1995, Alain Juppé, alors Premier ministre, s'était engagé dans cette voie, en essayant de généraliser la procédure par l'entremise d'une



## Le risque de la muselière

circulaire. Il avait ainsi décidé, à titre expérimental, de l'obligation d'assortir l'élaboration des projets de loi ou de décret réglementaire en Conseil d'Etat d'une étude d'impact au champ élargi. L'expérience fut conduite à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1996 pour les lois et du 1<sup>er</sup> juillet 1996 pour les décrets. Mais comme bien d'autres, elle se heurta malheureusement à l'inertie générale, et la tentative échoua. La circulaire fut finalement abrogée le 26 janvier 1998.

Le texte soumis à la représentation nationale cherche à tirer les leçons positives en précisant que les documents devront comprendre une appréciation de la législation existante, la définition des objectifs poursuivis, l'exposé des options possibles ainsi qu'une estimation des conséquences économiques, financières, sociales et environnementales de la réforme. Mais sans doute effrayé par sa propre audace ou lucide sur ses travers, l'exécutif s'est à nouveau prémuni de toutes contraintes.

Ainsi, la liste des textes exonérés de ces études préalables est longue : les projets de révision constitutionnelle, les projets de loi relatifs aux états de crise, les projets de loi de ratification des traités internationaux, les projets de loi de finances et de financement de la Sécurité sociale, les projets de loi d'habilitation d'ordonnances, les projets de loi de programmation, les projets de loi de ratification d'ordonnances.

Pour n'évoquer que les deux derniers, on peut légitimement s'interroger sur le caractère « programmatique » d'une loi dont on ignorerait tout de l'impact. Pourquoi d'autre part les lois de ratification des ordonnances figurent-elles sur cette liste ? N'est-ce pas lorsque les ordonnances ont déjà été mises en œuvre que l'évaluation du texte est la plus opportune et la plus facile à réaliser ?

Et pour les autres, il suffira au gouvernement d'estimer que le vote d'un texte est « urgent », comme le stipule l'al. 3 de l'art. 7, pour se dispenser de la réalisation de ces études d'impacts...

Le dernier chapitre est le cœur politique du projet de loi. Il se résume aisément : alors même que le gouvernement va être contraint de partager l'ordre du jour de l'Assemblée avec sa majorité, il s'emploie par ce truchement à maîtriser le temps et le contenu des débats.

La limitation du droit d'amendement constitue le premier moyen. Elle est rendue possible par l'article 12 : « *Les règlements des assemblées peuvent, s'ils instituent une procédure d'examen simplifié pour des textes qui s'y prêtent, prévoir que le texte adopté*



## Le risque de la muselière

*par la commission saisie au fond est seul mis en discussion, sauf amendement du Gouvernement ou de la commission ».*

Concrètement, une procédure déjà dénommée « *examen simplifié* » existe dès à présent dans le Règlement de l'Assemblée Nationale (articles 103 à 107). S'il s'agit de la même, le seul intérêt de cet article serait alors de neutraliser la censure prononcée par le Conseil Constitutionnel à l'encontre du Règlement du Sénat, qui interdisait dans les débats abrégés de reprendre en séance les amendements rejetés en commission (278 DC du 7 novembre 1990). Mais en réalité, l'art. 12 crée un nouveau dispositif au profit de l'exécutif.

D'abord, parce qu'actuellement cette procédure d'examen simplifié n'est que rarement utilisée. Demain, elle sera à la discrétion du gouvernement et pourrait devenir la règle. Le projet de loi la destine, en effet, aux « *textes qui s'y prêtent* ». La formule est pour le moins floue...

Ensuite, les députés peuvent aujourd'hui amender en commission et aussi en séance. Demain, le droit d'amendement individuel des députés ne sera toléré que dans la commission dont ils sont membres, alors que le gouvernement pourra amender par la suite encore et jusqu'au début de la séance publique. On voit bien le risque : la possibilité pour l'exécutif de déposer des amendements de dernière minute (qui font tomber toutes les modifications adoptées par la commission), les validations et cavaliers multiples... Pire : si, en séance, le gouvernement, battu en commission, revient sur l'amendement d'un parlementaire, celui-ci n'aura aucune possibilité de le défendre alors même que la commission l'aura approuvé !

Enfin, à l'heure actuelle, un « *président de groupe* » dispose de la faculté « *de faire opposition à la procédure d'examen simplifié* » (art. 104 al. 3 du Règlement de l'Assemblée Nationale). Demain, il est probable<sup>3</sup> que ce sera la Conférence des Présidents qui décidera de l'application de la procédure...

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

---

3. Comme le suggérait le rapport du « comité Ballardur ».



## Le risque de la muselière

Concrètement, par-delà la formulation alambiquée, il s'agit là d'une véritable « guillotine », – un mécanisme jusqu'à présent inusité en France par lequel la Conférence des Présidents se verra pourvoir du droit d'affecter à chaque groupe un temps fixé sur la discussion d'un texte, que chacun utilisera comme bon lui semble (motion de procédure, défense d'amendements...). Son intérêt pour l'exécutif est double : lui permettre de maîtriser la durée des débats et entraver la capacité de l'opposition à s'exprimer.

Le gouvernement, en l'occurrence, ne fait pas mystère de ses intentions : le but est bien d'empêcher l'opposition de retarder l'adoption des projets de loi. Le temps est loin où Michel Debré, dans son exposé, le 27 août 1958, devant le Conseil d'Etat, affirmait qu' « *aucun retard ne doit être toléré à l'examen des projets gouvernementaux, si ce n'est celui de son étude* »...

C'est donc bien à la conception même du Parlement que s'attaque ce projet de loi. Après avoir multiplié à outrance depuis juillet 2007 les déclarations d'urgence sur ses textes, l'exécutif voudrait transformer l'Assemblée en « *tâcheron législatif* »<sup>4</sup>, confiné à l'examen et à l'adoption des projets transmis par les cabinets ministériels, et sommé de les ratifier dans les meilleurs délais en les modifiant le moins possible.

Accepter cette procédure, c'est renoncer à débattre sur le fond des sujets. On ne peut jamais prévoir le déroulement d'une délibération. Qui savait le 19 septembre 2007 que le débat sur le projet de loi relatif à « *l'immigration, l'intégration et l'asile* » allait se focaliser sur l'amendement n° 36 déposé par Thierry Mariani ? Qui aurait pu prévoir que le 10 avril 2008 l'Assemblée allait adopter l'amendement n° 252 d'André Chassaigne dans le cadre du texte sur le Grenelle de l'environnement ?

Comment s'opposer efficacement à un texte examiné selon la procédure d'urgence et qui marginalise du même coup le Parlement ? De quelle arme dispose l'opposition afin d'alerter l'opinion publique sur les dangers d'un tel projet de loi ? Elle peut seulement s'appuyer sur les dispositions de la Constitution et du règlement de l'Assemblée nationale, c'est-à-dire, concrètement, sur le droit d'amendement et la faculté effective de déposer et de défendre ces amendements dans l'hémicycle.

---

4. Pierre Avril, « Le dévoiement », in *Pouvoirs*, « Le Parlement », 64, 1993, p.141.



## Le risque de la muselière

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

D'autant que, contrairement aux affirmations maintes fois répétées, les parlementaires n'abusent pas de leur droit d'amendement. Depuis 1981, seuls 30 textes sur les 1518 adoptés ont enregistré plus de 1 000 amendements.

Enfin, le Président Accoyer évoque<sup>5</sup> le fait que ce « *temps guillotine* », qu'il baptise de manière plus aseptisée « *temps global* », sera attribué par la Conférence des Présidents (c'est-à-dire par la majorité) aux groupes. Même si en juillet l'existence de ceux-ci a été, pour la première fois, consacrée dans la Constitution (art. 48 et 51-1), un député peut très bien n'appartenir à aucun d'entre eux. Qu'advient-il dès lors de sa capacité à déposer et surtout à défendre un amendement auquel il tient ?

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

Le projet de loi n° 1314 n'est donc pas un texte comme un autre. Parce qu'il porte délibérément atteinte à la tradition parlementaire, ce qui se joue en l'espèce est bien plus qu'une traditionnelle confrontation gauche/droite. Si le Parlement est empêché, c'est l'écriture de la loi elle-même qui sera confisquée.

---

5. Bernard Accoyer, journées parlementaires de l'UMP, Antibes, 2 octobre 2008.