PROJET DE LOI ORGANIQUE SUR ART. 34-1C, 39C ET 44C

Assemblée nationale – Mardi 13 janvier 2009

Monsieur le Président,

Monsieur le Ministre,

Mes chers collègues,

**INTRODUCTION : RAPPELER L'ENJEU DE LA DISCUSSION**

En application de l'article 122 du règlement de l'Assemblée nationale, j'ai l'honneur de présenter, au nom de tous les députés du groupe SRC, une motion tendant à soumettre le projet de loi organique au référendum.

Dans une célèbre formule de *De l'esprit des lois*, Montesquieu explique que *« pour qu'on ne puisse abuser du pouvoir, il faut, que, par la disposition des choses, le pouvoir arrête le pouvoir »*. Le projet de loi organique relatif à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution défend, au contraire, le principe d'une parfaite synergie des pouvoirs, au risque d'en permettre tous les excès. Ce changement complet de paradigme dit tout l'enjeu de notre discussion ; et il mériterait que chacun d'entre nous se mette à sa hauteur et laisse aux rieurs le soin des caricatures.

Il est déplorable, à cet égard, que certains responsables du groupe UMP aient voulu placer notre débat sous le signe de la dérision. Le clip mis en ligne hier voudrait brouiller nos échanges dans le bourdonnement d'un buzz... Pareille méthode humilie d'abord ses auteurs. Soyez sûr, Monsieur le Président Copé, que cette oeuvre a déjà gagné sa place dans les annales de l'antiparlementarisme !

Un autre danger serait de croire que le présent projet de loi n'intéresse que les spécialistes en droit parlementaire. Dans un contexte dégradé par la crise économique et sociale, il est à craindre, en effet, qu'il retienne peu l'attention de nos compatriotes. Ce serait un grand tort car les règles relatives au droit d'amendement ne relèvent, en aucun cas, des détails techniques.

Beaucoup, avant moi, l'ont dit : le droit d'amendement est l'un de nos droits les plus essentiels. Depuis près de deux siècles, il constitue la substance même des discussions tenues dans cet hémicycle. C'est à travers lui – qu'il ne fasse que quelques mots ou qu'il tienne sur plusieurs pages – que le pouvoir de « faire la loi » s'incarne ; c'est grâce à lui que nous pouvons – mis au meilleur de nous mêmes – honorer les principes de la maïeutique et faire naître une vérité de la confrontation des points de vue.

Avec toute leur cohorte d'articles, de nombreuses lois sont entrées dans l'Histoire ; mais c'est à un amendement – à un seul et unique amendement – qu'ait revenu le privilège de rétablir la République le 30 janvier 1875 ! Réformer les règles qui l'encadrent mérite donc mieux, mes chers collègues, que des coups de hache !

**I. LES DEUX CONCEPTIONS DE LA PLACE DU PARLEMENT**

La controverse sur le projet de loi organique met aux prises deux conceptions de la place du Parlement dans une démocratie moderne. La question posée est de savoir s'il doit rester le lieu privilégié du débat public ou s'il doit devenir le rouage, toujours plus efficace, d'une mécanique bien huilée.

Fidèle à notre tradition démocratique, la première conception considère que les clivages idéologiques ont gardé leur pertinence et qu'ils doivent pouvoir s'exprimer – dans toute leur vigueur et, si besoin, dans toute leur longueur – au sein même des institutions de la République. Partant du principe que différents choix politiques sont possibles sur chaque question, elle admet que le Parlement soit leur lieu d'expression et elle suppose que les hémicycles ouvrent grand leurs portes à la contradiction au cours même de la législature.

Toute autre est l'approche qui sous-tend le projet de loi organique et qui semble inspirée des rêves de technocrate. Selon celle-ci, l'époque des grands débats est révolue et les choix n'opposent plus, désormais, que *« les solutions qui marchent »* aux *« solutions qui ne marchent pas »*. Dans cette perspective, une fois les élections tranchées, la contradiction devient une gêne qu'il faut éliminer du cadre institutionnel. Les derniers conflits résiduels sont renvoyés à l'extérieur des hémicycles – car il reste, hélas, des attardés qui n'ont rien compris à la postmodernité ! – et l'on attend des parlementaires qu'ils travaillent avec le zèle et le calme des bons élèves.

Oui, mes chers collègues, c'est bien là l'esprit qui anime ce projet, et les preuves en sont nombreuses, en dehors même de son texte ! Ainsi, l'un des plus éminents commis de l'Etat a-t-il eu la maladresse de rêver à voix haute en déclarant à la presse que l'Assemblée **devait** réformer son règlement. Sur quelle légitimité le Secrétaire général de l'Elysée s'appuie-t-il donc pour nous dicter sa volonté ?

Plus récemment encore, lors de ses voeux aux parlementaires, le chef de l'Etat lui-même a eu des accents de manager soucieux, avant tout, d'augmenter le rendement d'une entreprise. Il va falloir *« continuer à travailler, et à travailler très dur »* nous a-t-il prévenu. Est-ce cela l'autonomie retrouvée du Parlement ? En réalité, mes chers collègues, certains ont si bien intégré notre subordination qu'ils applaudissent même aux rappels à l'ordre !

Mais l'actualité immédiate offre une preuve plus grave encore du mépris dans lequel est tenu le pouvoir législatif. Avant même que le projet de loi sur l'audiovisuel n'ait été discuté par les sénateurs – fait sans précédent – l'une de ses dispositions les plus importantes était déjà mise en oeuvre ! Le process législatif conçu par nos ingénieurs n'admet, en effet, aucune erreur. Une fois programmée l'entrée en vigueur d'une mesure, si le système « bugue » à un endroit de la chaîne, les circuits sont raccourcis pour contourner l'obstacle. *« Quel que soit le coût politique en terme d'image »*, comme dirait le Président Copé, la mesure doit être opérationnelle à l'heure prévue !

**II. LA TENTATION TECHNOCRATIQUE**

Je me fais l'écho des inquiétudes des membres de mon propre groupe quant notre Président déplore que *« d'une conception sécuritaire, l'Etat [soit] en train de glisser à une tentation autoritaire »*. Depuis plusieurs mois, les principaux contre-pouvoirs de notre pays font l'objet de pressions qui peuvent laisser croire que l'on en veut à leur indépendance...

Mais je redoute davantage le danger plus pernicieux d'une emprise croissante des discours technocratiques dans le débat public. La complexité grandissante des problèmes auxquels sont confrontées les sociétés modernes pourrait faire penser que les analyses politiques sont aujourd'hui dépassées et que le poids des choses a fini par écraser la force des valeurs. Selon cette hypothèse, la seule voie d'action possible resterait celle du prudent pragmatisme enseigné dans les plus hautes écoles de l'Etat.

La logique de ce projet de loi – j'en suis convaincu – relève de cette tentation technocratique. Limiter le temps de parole et le droit d'amendement des parlementaires, c'est leur signifier que les projets de loi préparés par les fonctionnaires des cabinets ministériels sont déjà très bien en l'état. Aujourd'hui plus encore qu'au début de la Vème République, la *« rationalisation du parlementarisme »* est avant tout le masque de la rationalité technique.

Avec tous les membres de mon groupe et, au-delà – j'en suis sûr ! – avec beaucoup d'autres d'entre vous, je suis fier de me ranger parmi ceux qui ne renoncent pas à l'ambition de faire de la politique.

**III. L'ALIENATION AU TEMPS MEDIATIQUE**

Indice d'une tentation technocratique, le projet de loi organique est également le symptôme d'un second mal sans doute plus grave encore. Le dispositif tend en effet à raccourcir le temps consacré à la discussion des textes pour garantir leur publication rapide au Journal Officiel.

Son objectif à peine voilé – rappelez-vous, on nous a prévenu qu'il faudrait *« travailler très dur »* ! – est d'aligner le pas du Parlement sur la marche du Chef de l'Etat ; une marche elle-même calculée d'après le rythme frénétique de l'actualité médiatique ! Et l'on voudrait nous faire croire que nos travaux sortiront grandis de cette fuite en avant ??

Si le Président de la République regrette que les députés socialistes *« déposent des amendements à la brouette »*, il devrait, pour sa part, renoncer à faire déposer des projets de loi par charrette ! Notre République n'a besoin ni d'un *« roi fainéant »*, ni d'un Roi-Soleil ! En réalité, la *« pagaille »* n'est pas le fait de l'obstruction de l'opposition. L'engorgement législatif est – d'abord et avant tout – la responsabilité d'un Exécutif qui oublie le sens de ses priorités et qui se plaint ensuite que le sceptre du pouvoir n'ait pas l'efficacité d'une baguette magique !

Donner, chaque semaine, un nouveau texte en pâture aux médias est la pire manière de faire la loi. Un rapport du Sénat publié en novembre dernier le prouve : depuis le début de la présente législature, le taux de mise en oeuvre des lois votées n'atteint même pas 25% ! Ce triste bilan rappelle – si besoin – que le temps de l'action publique n'est pas celui des medias. La noblesse de la politique est de prendre en charge la durée et de dégager des perspectives qui débordent le cadre étroit du premier titre des journaux télévisés de 20heures !

Selon la formule du juriste Hans Kelsen, le Parlement est *« le destin de la démocratie »*. Au vu des dangers qui le menacent, ce destin, hélas, s’annonce bien sombre... Pour faire du Parlement un rouage capable de légaliser toujours plus vite les volontés présidentielles, le Gouvernement souhaiterait qu’il devienne le seul endroit au monde où « le risque zéro » soit enfin réalisé ! Dans ce schéma – strictement inverse aux conceptions de Montesquieu – les institutions doivent s’agencer dans leur ensemble pour constituer un engrenage parfaitement chronométré qu’aucun grain de sable ne peut jamais enrayer... C’est là – je le crains – le destin d’une démocratie d’automates !

**IV. DES CRAINTES CONFIRMEES PAR L’ETUDE DES ARTICLES**

Ayant replacé le projet de loi organique dans son contexte, je souhaiterais, à présent, rentrer dans le détail de ses articles. A en croire vos déclarations, Monsieur le Ministre, chacune des dispositions de ce texte aurait, pour unique objet, de renforcer les droits du Parlement. Tout selon vous – y compris l’instauration d’un « crédit temps » – contribuerait à restaurer ses prérogatives. Autant dire d'un corset de fer qu'il pourrait faire une belle robe de mariée ! L’analyse du projet révèle, au contraire, que partout le poison est dans le miel quand il n’est pas injecté sans mélange.

Présenté, en juin dernier, comme un droit nouveau venant utilement *« combler ce qui avait pu apparaître comme une lacune dans les modes d’expression du Parlement »*, le droit de résolution sort éreinté des 5 articles du chapitre premier.

Je passe sur les banderilles qu’il reçoit aux articles 4 et 5 pour aller directement au coup de grâce de l’article 3. Selon cet article, le Premier ministre est le juge unique et sans appel de la recevabilité des propositions de résolution. S’il estime qu’elles contiennent *« une injonction à son égard »*, il pourra interdire – sans recours – son inscription à l’ordre du jour de l’assemblée. Au moins, les choses sont-elles claires : le droit de résolution devra servir, avant tout, à faire la louange de l’action du Gouvernement !

Nous retrouvons là la logique d’un schéma reposant sur l’intégration parfaite des différentes institutions : chaque pouvoir accordé à l’une des parties doit augmenter celui des autres. Car il est essentiel qu’en toute circonstance toutes les institutions restent solidaires entre elles pour augmenter le rendement de l’ensemble.

De même, les études d’impacts sont-elles largement vidées de leur contenu au fil des dispositions du chapitre deux. Alors que le Premier ministre avait défendu, le 8 juillet 2008, *« l’obligation d’assortir* ***tous*** *les projets de loi d’études d’impact »*, le texte énumère une série d’exceptions à cette règle.

Surtout – même pour les simples lois ordinaires – il suspend cette obligation au bon vouloir du Gouvernement. Il suffira, en effet, que l’urgence soit déclarée sur un texte pour en affranchir l’Exécutif. Sachant la banalisation de cette procédure, il est fort à craindre que les études d’impact ne soient, à l’avenir, pas plus nombreuses que par le passé.

C’est pourquoi, le groupe SRC espère que le Gouvernement aura la sagesse d’accepter les amendements votés par la Commission des lois à l’initiative de notre rapporteur, Jean-Luc Warsmann. Seule leur adoption en séance permettrait de donner un peu de substance à ce droit minimal d’information du Parlement.

Viennent ensuite les fameuses dispositions du chapitre 3 tirant application du nouvel article 44 de la Constitution. A de multiples reprises – comme il a déjà été rappelé par les orateurs précédents – le Gouvernement s’était engagé – lors de la discussion du projet de loi constitutionnelle – à ne jamais *« remettre en cause le droit d’amendement »*. Aujourd’hui encore, Monsieur le Ministre, par des contorsions qui feraient l’admiration des jésuites, vous soutenez qu’il n’est pas dans l’intention du Gouvernement de brider la parole des parlementaires.

S’il en reste qui – de bonne ou de mauvaise foi – veulent bien encore vous croire, beaucoup de ceux qui vous avaient accordé leur confiance, dénoncent aujourd’hui la trahison de la parole donnée ! Au nom de tous les députés radicaux de gauche, notre collègue Gérard Charasse a écrit au Président de la République pour lui signaler leur incompréhension et leur inquiétude.

Cet appel, hélas, n’a pas été entendu ; et notre Président Jean-Marc Ayrault a raison de vous alerter sur le risque d’une *« crise politique majeure »* et de déclarer que nous sommes, désormais, en *« état de légitime défense »* !

Il est vrai que deux amendements votés par la commission des lois permettront, peut-être, de désamorcer la bombe de l’article 12. L’exigence d’un accord unanime de tous les présidents de groupe – exigence portée par notre rapporteur – garantirait que la procédure d’examen simplifié ne soit pas utilisée pour dessaisir la séance plénière de textes objets à polémique.

De même, l’interdiction faite au Gouvernement d’amender un projet lors de son passage en séance – interdiction défendue par le groupe SRC – donnerait l’assurance qu’un ministre ne puisse y défaire le travail fait par les parlementaires en commission. Mais encore faudra-t-il que ces deux amendements soient également adoptés en séance ! Et, surtout, aucune amélioration n’a été apportée à l’article 13 – le dispositif le plus dangereux du projet – que notre collègue Jean-Jacques Urvoas appelle, à raison, *« le temps guillotine »*.

D’après les termes mêmes de notre rapporteur, la finalité de cet article est *« d’éviter les poisons de l’obstruction »*. On atteint là le cœur du sujet et la racine de bien des fantasmes. De nombreux chiffres ont déjà été cités par les uns et les autres sur la réalité de ce poison. Je veux, pour ma part, n’en rappeler qu’un seul : depuis 1981, sur les 1 518 textes adoptés par le Parlement, seuls 30 d’entre eux , soit moins de 2%, ont fait l’objet de plus de 1000 amendements. L’arsenal de l’article 13 revient donc à vouloir écraser une mouche à coup de marteau-pilon !

L’épouvantail de l’obstruction est, avant tout, l’alibi facile du pouvoir en place pour justifier ses propres retards et ses propres échecs ! Dans une interview au *Parisien*, le Président de notre assemblée, Bernard Accoyer a d’ailleurs lui-même regretté l’image déformée que certains – à droite – ont voulu rendre de nos récents débats sur le projet de loi audiovisuel : *« il n'y a pas eu d'obstruction caricaturale sur ce texte »* a-t-il déclaré. Non, consacrer 70 heures de notre temps à une réforme que le Président de la République juge lui-même essentielle, ne relève pas du flibustering !

Alors que ce même Président dispose, pour sa part, d’un temps de parole illimité, du soir au matin, dans tous les medias, rien ne peut justifier que l’on limite la parole des parlementaires dans leurs propres enceintes ! Il est faux de considérer que le résultat d’une élection tranche tout débat pour la durée du mandat ! Il est faux de croire que l’opposition parlementaire doit prendre son mal en patience et rester passive jusqu’au prochain tour.

Dans une démocratie libérale, le devoir de l’opposition est d’attirer l’attention de l’opinion publique sur les décisions qu’elle croit dangereuses. Et dans le cadre de cette mission, le droit d’amendement est l'un de ses principaux pouvoirs d’alerte. Il doit lui permettre en effet – quand les circonstances le justifient – de mettre quelques grains de sable dans les rouages des mécaniques trop bien huilées. Par là, il ne dessert pas la démocratie ; il applique, au contraire, le principe de Montesquieu selon lequel le pouvoir doit être en mesure d’arrêter le pouvoir.

Il serait inexact de prétendre que la minorité peut ainsi obtenir la mise en échec de la volonté de la majorité. Chacun sait que les murs d’amendements ne restent que des murs de papier et qu’ils n’ont jamais pu – à eux seuls – faire échouer l’adoption d’un texte. La Constitution offre au Gouvernement tout l’arsenal nécessaire pour écraser ce que certains appellent « la guérilla parlementaire ». Certes, dans sa nouvelle rédaction, l’usage de l’article 49-3 est strictement encadré. Mais la procédure du vote bloqué, prévue à l’article 44-3, reste intacte et permet de clore tous les débats, à tout instant, en un seul vote.

L’obstruction de l’opposition n’a donc des chances d’aboutir que dans les hypothèses où la mobilisation de l’opinion publique finit par faire bouger les lignes au sein de la majorité – je pense ici au projet de loi sur le travail du dimanche – ou au sein même du Gouvernement – je pense ici à certaines révélations récentes sur le CPE… Si l’opposition devait perdre la pleine jouissance du droit d’amendement, la subordination de la majorité à l’Exécutif en sortirait renforcée et le Gouvernement y perdrait un précieux élément de mesure de l’état des forces sociales…

La défense de ce droit, mes chers collègues, est donc bel et bien l’affaire de tous !

**V. LES PROPOSITIONS SOCIALISTES**

A gauche comme à droite, nous sommes unanimes, à considérer qu’il est impérieux de rééquilibrer les pouvoirs. Cette exigence est d'autant plus vive que notre pays subit, depuis des années, une grave crise du civisme. La diminution progressive des taux de participation à tous les scrutins témoigne d'une défiance croissante de nos concitoyens envers leurs institutions.

Les parlementaires socialistes ont donc, eux aussi, engagé des réflexions et dégagé des pistes pour réformer nos institutions. Parmi celles-ci, l’une des plus abouties est la proposition de loi constitutionnelle déposée au Sénat par notre collègue Jean-Pierre Bel le 12 juillet 2007.

Il est devenu de bon ton – dans les rangs de la majorité et du Gouvernement – d’en citer l’article 26. Cet article prévoit en effet qu’un délai puisse être fixé pour l’examen d’un projet de loi. Mais, avant de s’en réjouir, les lecteurs trop rapides feraient bien de prendre connaissance de l’ensemble de ses dispositions. Ils y découvriraient que si les socialistes ne nourrissent nulle nostalgie pour la IV République, ils ont d’autres ambitions que celle de « rationaliser », encore et toujours, le travail parlementaire – objet explicite, je le rappelle, du présent projet de loi organique, écrit en toute lettre à la page 5 de son exposé des motifs.

Et nous n’hésitons pas à dire à nos collègues de la majorité que nous serons prêts à discuter d’un « crédit temps », le jour où le Chef de l’Etat acceptera d’y soumettre, lui aussi, ses interventions dans les médias !

**CONCLUSION : DEFENDRE LE RECOURS AU REFERENDUM**

Mes chers collègues, dans un célèbre film de Frank Capra, *Monsieur Smith au Sénat*, James Stewart incarne un citoyen américain sans histoire que le hasard conduit à devenir sénateur. L’histoire de ce film – qui est un hymne à la démocratie – raconte comment les idéaux sincères de cet honnête homme finissent par triompher de la corruption des mœurs et briser la machine des professionnels de la politique.

Dans une scène d’anthologie, le héros s’engage, jusqu’à l’épuisement de ses forces physiques, dans un exercice de flibustering à la tribune du Sénat. Alors que tous l’exhortent de s’interrompre, il parvient *in extremis*,à susciter chez ses concitoyens l’émotion nécessaire à la victoire de leur cause. Mais son courage et son abnégation seraient restés vains s’il n’avait pu compter sur la bienveillance du Président de séance qui, à plusieurs reprises, eut l'heureuse clairvoyance de lui laisser la parole.

Monsieur le Président de l’Assemblée,

Je regrette de vous dire que – si le projet de loi organique devait être voté en l’état – vous seriez obligé, pour votre part, d’exiger des huissiers qu’ils raccompagnent Monsieur Smith à la porte de cet hémicycle !

C’est parce que le groupe SRC souhaite, pour son compte, laisser la parole à nos compatriotes que j’ai l’honneur de vous demander, mes chers collègues, de voter la motion référendaire.