

N° 59

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1993 - 1994

Annexe au procès-verbal de la séance du 27 octobre 1993.

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur la proposition de résolution de MM. Marcel LUCOTTE, Maurice BLIN, Josselin de ROHAN et Ernest CARTIGNY, tendant à modifier l'article 49, alinéa 6, du Règlement du Sénat,

Par M. Etienne DAILLY,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jacques Larché, président ; Charles de Cuttoli, François Giacobbi, Germain Authié, Bernard Laurent, vice-présidents ; Charles Lederman, René-Georges Laurin, Raymond Bouvier, secrétaires ; Guy Allouche, Alphonse Arzel, Jacques Bérard, François Blaizot, André Bohi, Christian Bonnet, Didier Borotra, Philippe de Bourgoing, Guy Cabanel, Jean Chamant, Marcel Charmant, François Collet, Raymond Courrière, Etienne Dailly, Luc Dejoie, Michel Dreyfus-Schmidt, Pierre Fauchon, Jean-Marie Girault, Paul Graziani, Hubert Haenel, Charles Jolibois, Pierre Lagourgue, Lucien Lanier, Paul Masson, Daniel Millaud, Charles Ornano, Georges Othily, Robert Pagès, Claude Pradille, Michel Rufin, Mme Françoise Seligmann, MM. Jean-Pierre Tizon, Alex Türk, Maurice Ulrich, André Vallet.

Voir le numéro :

Sénat : 41 (1993-1994).

Parlement.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
EXPOSÉ GÉNÉRAL	3
I. LES MOTIFS AVANCÉS PAR LES AUTEURS DE LA PROPOSITION DE RÉOLUTION	3
II. L'EXAMEN PAR VOTRE COMMISSION DES LOIS DE LA PROPOSITION DE RÉOLUTION	4
III. LE TEXTE PROPOSÉ PAR VOTRE COMMISSION DES LOIS : LA FACULTÉ CONFÉRÉE À LA CONFÉRENCE DES PRÉSIDENTS DE RÉDUIRE DE DIX À CINQ MINUTES LE TEMPS DE PAROLE SUR LES AMENDEMENTS	7
TABLEAU COMPARATIF	8

Mesdames, Messieurs,

Votre Commission des Lois a examiné la Proposition de Résolution présentée par MM. Marcel Lucotte, Maurice Blin, Josselin de Rohan et Ernest Cartigny, tendant à modifier l'article 49 alinéa 6 du Règlement du Sénat (Sénat, 1993-1994, n° 41).

L'objet de la modification proposée est de ramener de dix minutes à cinq minutes le temps de parole dont disposent les auteurs d'amendement pour en exposer les motifs. La même réduction de temps de parole s'appliquerait *ispo jure* aux «orateurs contre» puisque conformément à cet article 49 alinéa 6 de notre Règlement, «*L'orateur d'opinion contraire dispose du même temps*» que le signataire de l'amendement.

La durée maximum théorique de la discussion proprement dite d'un même amendement se trouverait ainsi ramenée de vingt minutes, –soit deux fois dix minutes–, à dix minutes, –soit deux fois cinq minutes–, si l'auteur de l'amendement et l'orateur d'opinion contraire utilisent chacun le maximum du temps de parole qui leur est imparti. Bien entendu, cette durée ne prend pas en compte les éventuelles explications de vote, elles-mêmes admises «*pour une durée n'excédant pas cinq minutes*».

I. LES MOTIFS AVANCÉS PAR LES AUTEURS DE LA PROPOSITION DE RÉOLUTION

Dans leur exposé des motifs, les auteurs de la Proposition de Résolution avancent tout d'abord que, souvent, les auteurs

d'amendement n'utilisent pas la totalité des dix minutes de temps de parole que leur accorde le Règlement.

Lorsqu'ils l'utilisent, ce serait, selon eux, la plupart du temps avec l'intention d'allonger de façon purement artificielle la discussion, au détriment de la clarté et de la qualité du débat.

Enfin, les auteurs de la Proposition de Résolution formulent deux remarques qui, selon eux, devraient inciter le Sénat à réduire le temps de parole sur les amendements :

- en premier lieu, cette durée de cinq minutes est celle qui s'applique à la plupart des autres interventions du Débat Législatif : parole sur les articles, demandes de priorité ou de réserve, explications de vote, rappels au Règlement, etc...

- en second lieu, cette durée de cinq minutes est aussi celle qu'accorde l'article 100 alinéa 7 du Règlement de l'Assemblée Nationale aux auteurs d'amendement et aux orateurs d'opinion contraire.

II. L'EXAMEN PAR VOTRE COMMISSION DES LOIS DE LA PROPOSITION DE RÉOLUTION

Le Rapporteur a d'abord émis de sérieuses réserves sur certains des motifs avancés par les auteurs de la Proposition de Résolution. Fort de sa longue expérience de Vice-Président du Sénat, il a observé que d'une manière générale, les auteurs d'amendement en présentent les motifs sur une durée totale qui, quoique inférieure à dix minutes, excède néanmoins largement les cinq minutes proposées. En pratique, il a estimé que la durée moyenne de présentation d'un amendement atteignait sept à huit minutes.

Il a d'autre part réfuté la comparaison entre le temps de parole sur un amendement et le temps de parole sur d'autres interventions comme, par exemple, un rappel au Règlement ou une demande de priorité. De fait, un amendement peut modifier profondément le texte en discussion, au point d'infléchir dans un sens tout à fait nouveau la suite de la délibération. Aussi lui semble-t-il indispensable que son auteur puisse disposer d'un temps suffisant pour en exposer précisément et complètement les motifs.

La référence au Règlement de l'Assemblée Nationale lui a enfin paru inopérante au cas présent, compte tenu des effectifs très

différents de chacune des deux Assemblées et de leurs spécificités respectives.

Pour autant, le Rapporteur est pleinement convenu du fait que l'utilisation systématique du plein temps de parole sur chaque amendement avait été et ne manquerait pas d'être à nouveau exploitée comme un instrument d'obstruction parlementaire. C'est le cas, notamment, lorsque le Sénat doit examiner des dizaines, –voire des centaines ou même des milliers–, d'amendements, trop souvent répétitifs et qui, selon toute vraisemblance, sont voués à être rejetés.

Il a estimé que cette tactique est légitime lorsqu'elle permet au Sénat de s'opposer à une initiative gouvernementale qui n'emporte pas son adhésion mais qu'elle altère en revanche gravement le Débat Législatif lorsqu'elle est employée par la minorité sénatoriale pour retarder ce qu'elle sait devoir être la décision de la majorité du Sénat.

Dans ces conditions, le rapporteur a exprimé sa préférence personnelle pour le maintien à dix minutes du temps de parole sur les amendements mais pour sa réduction à cinq minutes pour les textes pour lesquels la Conférence des Présidents a décidé l'organisation de la discussion générale, c'est-à-dire, en pratique, les textes les plus importants, donc ceux sur lesquels des amendements sont susceptibles d'être déposés en grand nombre. Il a conclu que c'était toutefois à la Commission à lui indiquer si elle préférerait cette solution de souplesse ou la réduction générale et systématique préconisée par les auteurs de la proposition de résolution.

M. Michel Dreyfus-Schmidt a confirmé que beaucoup d'auteurs d'amendement dépassent cinq minutes, en dehors de toute obstruction.

Il a d'autre part estimé que la fonction même d'un Parlement était de s'exprimer et qu'à cet égard, toute réduction du temps de parole était de nature à contrevenir aux droits essentiels des Parlementaires. Il a rappelé que la réforme proposée aujourd'hui faisait d'ailleurs suite à d'autres réductions de temps de parole décidées précédemment par le Sénat, notamment sur les motions de procédure.

M. Guy Allouche a jugé la Proposition de Résolution inopportune et dangereuse, indiquant qu'à son sens, le Sénat méconnaîtrait sa fonction de réflexion et d'approfondissement des textes en concédant à la tentation «d'aller le plus vite possible». Il a estimé qu'en tout état de cause, une discussion parlementaire approfondie, –parût-elle trop longue–, demeurerait préférable à l'expression violente des aspirations de l'Opposition dans d'autres enceintes que le Parlement. M. Guy Allouche a enfin souligné le

caractère illusoire de cette réduction de moitié du temps de parole pour régler le problème de l'obstruction parlementaire, dès lors qu'il suffirait à l'Opposition de déposer deux fois plus d'amendements pour obtenir le même résultat qu'actuellement.

M. Guy Allouche et M. Michel Dreyfus-Schmidt ont tous deux vivement déploré que la Proposition de Résolution n'ait pas fait l'objet d'une concertation entre l'ensemble des Groupes politiques du Sénat.

M. Luc Dejoie s'est interrogé sur la suggestion du Rapporteur de lier la réduction du temps de parole sur les amendements à l'organisation de la discussion générale, en estimant que ces deux phases de la discussion parlementaire répondent à des logiques différentes.

M. Michel Dreyfus-Schmidt a partagé le sentiment de M. Luc Dejoie et a jugé préférable, –si la Proposition de Résolution devait être adoptée–, de subordonner la limitation du temps de parole à une décision au cas par cas de la Conférence des Présidents, donc en dehors de toute référence à une éventuelle organisation de la discussion générale du texte en cause.

MM. Luc Dejoie, Bernard Laurent, Raymond Bouvier, Pierre Fauchon et Christian Bonnet se sont déclarés favorables sur le principe à toute mesure de nature à inciter les Parlementaires à plus de concision. Ils ont toutefois souhaité que la réforme envisagée soit entourée de toutes les garanties nécessaires pour emporter l'adhésion la plus large.

M. Guy Cabanel a jugé la mesure proposée parfaitement inefficace. Il a estimé qu'une réduction purement quantitative des temps de parole représentait une fausse solution aux véritables problèmes de la discussion parlementaire, dont l'amélioration générale passe, selon lui, par la revalorisation du débat en Commission.

A cet égard, le Président Jacques Larché a rappelé qu'à titre personnel et de très longue date, il s'était précisément prononcé pour une solution de ce type, seule à même de remédier efficacement au caractère inadéquat et dépassé des modalités actuelles de la délibération parlementaire. Il a déploré que l'accroissement du rôle de la Commission dans le travail législatif fût pratiquement la seule des propositions du Président de la République à laquelle le Comité consultatif constitutionnel présidé par le Doyen Vedel n'avait donné aucune suite.

Le Président Jacques Larché a enfin fait remarquer qu'il n'était pas lui-même signataire de la Proposition de Résolution

soumise à l'examen de la Commission mais qu'il lui paraissait essentiel que le dispositif que celle-ci viendrait à adopter demeure pleinement respectueux du droit d'amendement que la Constitution reconnaît à chaque Parlementaire.

III. LE TEXTE PROPOSÉ PAR VOTRE COMMISSION DES LOIS : LA FACULTÉ CONFÉRÉE À LA CONFÉRENCE DES PRÉSIDENTS DE RÉDUIRE DE DIX À CINQ MINUTES LE TEMPS DE PAROLE SUR LES AMENDEMENTS

Votre Rapporteur a alors présenté une solution qui tenait compte des différentes propositions ainsi formulées. Elle consiste à conférer à la Conférence des Présidents la faculté, pour un texte déterminé, de réduire de dix à cinq minutes le temps de parole des auteurs d'amendement et, du même coup, des orateurs d'opinion contraire.

Cette proposition a été approuvée par votre Commission des Lois dans la rédaction suivante :

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

Article unique

Après la deuxième phrase de l'alinéa 6 de l'article 49 du Règlement du Sénat, il est inséré une nouvelle phrase ainsi rédigée :

«Toutefois la Conférence des Présidents peut, pour la délibération d'un texte déterminé, décider de réduire ce temps à cinq minutes.».

TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur	Texte de la proposition de résolution	Conclusions de la commission
Règlement du Sénat	Article unique	Article unique
Art. 49.-	La deuxième phrase de l'alinéa 6 de l'article 49 du Règlement du Sénat est rédigée comme suit :	Après la deuxième phrase de l'alinéa 6 de l'article 49 du Règlement du Sénat, il est inséré une nouvelle phrase ainsi rédigée :
6.- Sur chaque amendement, sous réserve des explications de vote, ne peuvent être entendus que l'un des signataires, le Gouvernement, le président ou le rapporteur de la commission et un sénateur d'opinion contraire. Le signataire de l'amendement dispose d'un temps de parole de dix minutes pour en exposer les motifs. L'orateur d'opinion contraire dispose du même temps. Les explications de vote sont admises pour une durée n'excédant pas cinq minutes.	«Le signataire de l'amendement dispose d'un temps de parole de cinq minutes pour en exposer les motifs.»	«Toutefois la Conférence des Présidents peut, pour la délibération d'un texte déterminé, décider de réduire ce temps à cinq minutes.»