

## Daniel Garrigue s'exprime au nom des non-inscrits pour défendre le droit d'amendement

Première séance du mercredi 14 janvier 2009

[Application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution](#)

[Discussion générale \( suite\)](#)

**M. le président.** Je vous précise que le compte rendu était en ligne sur le site réservé aux députés à quatre heures six cette nuit alors que la séance avait été levée à deux heures du matin.

La parole est à M. Daniel Garrigue.

[M. Daniel Garrigue.](#) Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, le projet de loi que nous examinons aujourd'hui a théoriquement pour objet de renforcer les pouvoirs du Parlement. C'est vrai qu'il y a certaines dispositions – les analyses préalables, les motions de résolution – qui, potentiellement, sont novatrices, mais tout le monde voit bien qu'en réalité, et c'est particulièrement le cas pour les députés non inscrits, au nom desquels je m'exprime aujourd'hui, l'élément essentiel de ce texte, c'est la volonté d'encadrer le droit d'amendement. (*« Très bien ! » sur plusieurs bancs du groupe SRC.*)

[M. Jean Mallot.](#) Quel aveu !

[M. Daniel Garrigue.](#) On nous dit qu'il faut en finir avec l'obstruction.

C'est une illusion, parce que l'obstruction existe sur un certain nombre de textes ayant une valeur politique ou une valeur de symbole, et qu'elle traduit surtout une réalité politique dans notre pays, ...

[M. Jean Mallot.](#) Il a raison !

[M. Daniel Garrigue.](#) ...liée à notre histoire et au caractère bipolaire de notre vie politique, qui fait que nous sommes beaucoup plus souvent dans l'affrontement que dans la recherche du consensus, comme cela existe dans un certain nombre d'autres pays.

C'est une illusion aussi parce que, si l'on encadre le droit d'amendement, l'obstruction se développera avec d'autres instruments beaucoup plus sommaire : les rappels au règlement, les suspensions de séance, les demandes de quorum. On demande le quorum en séance publique, mais tout le monde a oublié qu'on peut aussi le demander en commission. Ce que nous avons vu hier de la part de l'opposition était un peu un florilège de ces différents instruments. À aucun moment n'a été utilisé le droit d'amendement. Cela prouve bien que c'est très illusoire.

On nous dit aussi que cet encadrement serait la contrepartie de la limitation de l'usage du 49-3. Je regrette d'abord que l'on ne nous ait pas expliqué plus clairement les choses quand nous avons voté la réforme constitutionnelle au mois de juillet.

[Mme Chantal Robin-Rodrigo.](#) Eh oui !

[M. Daniel Garrigue.](#) Mais je voudrais dire également que les termes de l'échange ne sont guère équilibrés car si, d'un côté, il a été renoncé à une partie de l'article 49-3, qui n'était plus tellement utilisé depuis quelques années, de l'autre côté, est remis en cause l'instrument fondamental de l'exercice du mandat parlementaire, à savoir le droit d'amendement, qu'Eugène Pierre présentait comme la manière pour les parlementaires d'exprimer le plus simplement et le plus rapidement possible leurs idées.

Mais il y a plus grave, et c'est d'abord le fait de limiter le débat dans le temps. L'expérience montre – certains ont rappelé l'amendement Wallon, par lequel a été instituée la III<sup>e</sup> République en 1875, mais on pourrait également évoquer l'amendement Vallon de 1965 – que des questions très importantes peuvent venir en débat par voie d'amendements. Vouloir limiter dans le temps cette possibilité est donc extrêmement dangereux : nous n'allons tout de même pas prolonger les débats par SMS sous prétexte que les temps de parole sont épuisés !

[Mme Chantal Robin-Rodrigo](#). Très bien !

[M. Daniel Garrigue](#). Plus grave encore, les parlementaires, du fait d'une telle procédure, se retrouveront entièrement sous la coupe des groupes politiques, puisque ce sont ces derniers qui décideront de la répartition des temps de parole et donneront ou non à un député la possibilité de défendre des amendements. Il est vrai que certains groupes ont déjà une discipline dans ce domaine, mais c'est une discipline librement consentie et qui résulte du libre choix des parlementaires.

On peut rétorquer également que, dans les Parlements de certains pays voisins, un tel encadrement existe déjà, mais ces Parlements sont élus à la représentation proportionnelle et les systèmes en question ont souvent été bâtis autour des partis politiques. Ce n'est pas la philosophie de la République française, qui est fondée sur le principe du mandat représentatif, lequel a pour corollaire le caractère individuel des mandats, ce qui signifie que tout député ou sénateur est détenteur d'une parcelle de la souveraineté nationale et peut représenter à lui seul une minorité politique. Remettre en cause ce principe fondamental, c'est à mon sens tomber sous le coup du Conseil constitutionnel.

[M. Jean-Luc Warsmann](#), *rapporteur*. Ce n'est pas le cas !

[M. Daniel Garrigue](#). Je pense que d'autres voies sont possibles. Le problème de l'inflation législative a été fort peu évoqué : la multiplication de ces projets de loi qui sont davantage des effets d'annonce que de véritables projets de fond, ou encore la multiplication de dispositions purement déclaratives, alors que la loi doit normalement avoir un caractère normatif.

[Mme Chantal Robin-Rodrigo](#). Tout à fait !

[M. Patrick Roy](#). Il a raison !

[M. Daniel Garrigue](#). D'autres procédures auraient pu être définies. J'essaierai notamment de travailler, d'ici à la réforme du règlement, au moyen de confier au président de l'Assemblée nationale, dans les cas où le débat s'enliserait ou s'éterniserait, la possibilité de convoquer le Bureau en vue de dégager une approche commune plus responsable de l'organisation du débat.

En tout cas, en l'état actuel des choses, les députés non inscrits s'opposeront à ce projet de loi. (*Applaudissements sur plusieurs bancs des groupes SRC et GDR.*)

[M. Jean Mallot](#). Les députés UMP n'applaudissent pas !

(...)

#### **Réponse du Secrétaire d'Etat chargé des relations avec le Parlement :**

**M. Roger Karoutchi**, *secrétaire d'Etat*. Tous les groupes participent au débat, monsieur Emmanuelli ; c'est à eux, et non au Gouvernement, qu'il revient de s'accorder sur la réforme du règlement.

Hier soir, M. Lagarde s'inquiétait de ce que les résolutions pourraient, faute de s'accompagner d'un droit d'inscription à l'ordre du jour, n'être jamais débattues. Nous en sommes d'accord, et souhaitons lui donner satisfaction sur ce point.

Je ne reviens pas sur les études d'impact : elles constituent un progrès, et nous suivrons, à leur sujet, les propositions de la commission, de même que celles de M. Garrigue et de plusieurs d'entre vous.

Quant au droit d'amendement, MM. Mariton, Tardy et Mariani ont observé que le texte, au fond,

favorisait l'expression des groupes – de la majorité comme de l'opposition, d'ailleurs. Le problème, qui se pose au demeurant déjà, est en effet celui du droit d'expression d'un parlementaire défendant un amendement à titre individuel et non au nom de son groupe, dès lors que ce dernier n'a pas fait sien ledit amendement et que le temps, s'il est programmé, peut manquer. Là encore, je le dis à tous ceux qui sont intervenus sur le sujet, le Gouvernement est prêt à accepter des solutions et n'a aucunement l'intention d'empêcher l'expression individuelle d'un parlementaire si sa position diffère de celle de son groupe. (*Applaudissements sur les bancs du groupe UMP.*)

Nous prendrons des engagements très clairs à cet égard.

M. Garrigue a évoqué les droits des non-inscrits : c'est dans le même état d'esprit que nous allons aborder cette question au cours de nos débats. Nous pouvons trouver des solutions qui respectent tant le droit d'expression individuel que celui des non-inscrits.

Il a beaucoup été question d'obstruction. Les uns ont rappelé celle de la droite, les autres celle de la gauche, chacun se renvoyant les arguments. J'ai évoqué, hier, les propositions de Léon Blum sur le temps programmé. M. Urvoas a répondu que c'étaient celles d'un homme qui, juste après la Première Guerre mondiale, siégeait encore au Conseil d'État et n'était pas parlementaire, mais il voudra bien reconnaître que Léon Blum a repris ces mêmes propositions en 1936 dans une édition revue et complétée de son ouvrage : à cette époque, il n'était pas seulement le leader de la SFIO, mais il était parlementaire depuis longtemps.

[M. Jean-Jacques Urvoas.](#) C'était sous la III<sup>e</sup> République !

**M. Roger Karoutchi**, *secrétaire d'État*. Certes.

[M. Henri Emmanuelli.](#) Ce n'était pas tout à fait le même régime !

**M. Roger Karoutchi**, *secrétaire d'État*. Vous invoquez l'environnement politique. Mais les données politiques et parlementaires ont changé depuis vingt-cinq ou trente ans ! Notre système n'est plus ni celui de la III<sup>e</sup>, ni celui de la IV<sup>e</sup>, ni même celui des débuts de la V<sup>e</sup>. Tantôt c'est la droite qui fait de l'obstruction, tantôt c'est la gauche.

[M. Jean Glavany.](#) Pour l'instant, c'est surtout la droite !

**M. Roger Karoutchi**, *secrétaire d'État*. Les uns comme les autres, nous ne sommes pas appelés à rester éternellement dans la majorité ou dans l'opposition.

[M. Arnaud Montebourg.](#) Nous le craignons !

**M. Roger Karoutchi**, *secrétaire d'État*. Vous craignez de rester éternellement dans l'opposition ?

**Plusieurs députés du groupe de l'Union pour un mouvement populaire.** Qu'ils y restent !

**M. Roger Karoutchi**, *secrétaire d'État*. Monsieur Montebourg, ne me faites pas rêver ! (*Sourires.*)

[M. Arnaud Montebourg.](#) Nous le craignons pour vous !

[M. Henri Emmanuelli.](#) Monsieur Péresse !

**M. Roger Karoutchi**, *secrétaire d'État*. Cela, monsieur Emmanuelli, vous l'avez déjà dit. C'est comme vos amendements : c'est répétitif, cela vous permet d'exister !

Ne pouvons-nous nous accorder sur une manière de travailler ?

[Mme Christine Marin.](#) Très bien !

**M. Roger Karoutchi**, *secrétaire d'État*. Ne pouvons-nous imaginer – à propos des résolutions, des études d'impact, du temps programmé – des solutions acceptables pour tous, pour l'opposition ou la majorité, où, de toute façon, à un moment ou à un autre, nous serons tous appelés à siéger ? (*Applaudissements sur les bancs du groupe UMP.*)

[M. Jean Glavany.](#) Ce n'est pas du tout ce qu'il y a dans le texte !

**M. Roger Karoutchi**, *secrétaire d'État*. Tel est, en tout cas, l'état d'esprit du Gouvernement. Nous souhaitons tous pouvoir avancer dans cette direction. Nous avons quatorze articles et des milliers d'amendements à examiner.

[M. Arnaud Montebourg](#). Je demande la parole !

**M. Roger Karoutchi**, *secrétaire d'État*. Attendez que j'aie fini, monsieur Montebourg !

[M. Arnaud Montebourg](#). Je veux vous répondre tout de suite !

**M. Roger Karoutchi**, *secrétaire d'État*. Laissez-moi au moins terminer !

[M. Yves Censi](#). Il y a encore un président !

[M. Arnaud Montebourg](#). Ne vous troublez pas, monsieur le secrétaire d'État !

**M. Roger Karoutchi**, *secrétaire d'État*. Je suis imperturbable !

Les choses sont simples. Je le dis à M. Urvoas comme à l'ensemble du groupe socialiste : si, à propos d'amendements que vous estimez fondamentaux, vous apportez réellement des éléments de débat, nous sommes prêts à les écouter. Si vous arrivez avec vos 3 800 ou 4 000 amendements – je ne sais pas combien il en reste...

[M. Arnaud Montebourg](#). Il en reste beaucoup moins !

**M. Roger Karoutchi**, *secrétaire d'État*. Non : à l'origine, il y en avait 5 000 !

[M. Henri Emmanuelli](#). Ce n'est pas le problème !

**M. Roger Karoutchi**, *secrétaire d'État*. On ne peut débattre du fond avec 3 800 amendements.

[M. Jean Mallot](#). Vous allez voir, si ce n'est pas le fond !

**M. Roger Karoutchi**, *secrétaire d'État*. Le fond, seules quelques dizaines d'amendements l'abordent, ceux que vous aviez évoqués lors de l'audition en commission des lois. C'est sur ces amendements que nous sommes prêts à discuter. Si ces éléments de fond sont noyés dans une masse informe, cela dilue le débat, cela trouble notre vision commune.

[M. Henri Emmanuelli](#). Il va falloir qu'on trouve autre chose ! On trouvera !

**M. Roger Karoutchi**, *secrétaire d'État*. Au-delà des clivages politiques, je propose que nous ayons une vision commune du travail parlementaire qui fasse de l'Assemblée nationale comme du Sénat des chambres pour lesquelles les Français auront le plus grand respect. (*Applaudissements sur les bancs du groupe UMP.*)

[M. Patrick Roy](#). Carabistouilles !

[M. Arnaud Montebourg](#). Je demande la parole pour un rappel au règlement.