

Bernard Accoyer
Président de l'Assemblée nationale

DISCOURS D'OUVERTURE*

Monsieur le Professeur Drago, qui avez organisé ce colloque,
Mesdames et Messieurs les Professeurs,
Mesdames et Messieurs,

Près de trois ans après l'adoption de la révision constitutionnelle – une révision d'une ampleur inédite depuis 1962 –, deux ans après la révision profonde du Règlement de l'Assemblée nationale, le temps est venu de tirer les premiers enseignements de l'application de ces nouvelles dispositions.

Je suis donc particulièrement heureux de vous recevoir aujourd'hui à l'Assemblée nationale, et d'ouvrir ce colloque consacré au nouveau droit parlementaire, organisé par le Centre d'études constitutionnelles de l'Université Paris II.

Le programme de cette matinée de travail est particulièrement dense : vous aborderez les multiples aspects de la mise en œuvre de la révision constitutionnelle de 2008 ainsi que les modifications du travail parlementaire qui en découlent.

Je suis, vous le savez, mobilisé depuis le mois de juillet 2007 par la réforme des institutions. La manière dont vous percevez le Parlement, son rôle, son action, mais également les réflexions et les initiatives des différents acteurs institutionnels nous éclairent considérablement. Votre contribution est précieuse, et c'est avec la plus grande des attentions que je prendrai connaissance de vos travaux.

Je voudrais auparavant vous livrer quelques réflexions personnelles sur la mise en œuvre des nouvelles dispositions constitutionnelles, éclairant les trois angles principaux que sont la réforme de la procédure législative, l'évaluation et le contrôle, et enfin les droits de l'opposition.

* Discours inaugural de la journée organisée à l'Assemblée Nationale le 23 juin 2011 par le Centre d'études constitutionnelles et politiques (CECP) de l'Université Panthéon-Assas (Paris II) sur « Le Parlement et le nouveau droit parlementaire après la révision constitutionnelle de 2008 » [N. de l'éd.]

La procédure législative a été profondément remaniée.

Deux réformes majeures fondent la nouvelle procédure : il s'agit du **renforcement du rôle des commissions permanentes** et de l'instauration du **temps législatif programmé**.

Le rôle et les prérogatives des commissions permanentes dans l'élaboration de la loi ont été renforcés par une série d'innovations : délais accrus pour travailler les textes, études d'impact sur les projets de loi, discussion dans l'hémicycle du texte adopté par la commission.

Ainsi, comme le souligne le Professeur Jean Gicquel, que je cite : « *La commission, qui était par le passé un organe préparatoire, devient un organe décisionnel* ».

Il nous revient d'en tirer les conséquences :

- la première d'entre elles concerne la **publicité audiovisuelle des séances de commissions**. Elle s'avère indispensable, puisque c'est désormais en leur sein que s'écrivent de larges pans de la loi. Une telle avancée aura, de plus, le mérite de proposer à nos concitoyens une vision renouvelée du travail parlementaire.

J'ai convaincu les présidents des commissions permanentes et des groupes parlementaires de la nécessité de cette modernisation et de fixer une nouvelle règle selon laquelle la publicité audiovisuelle des travaux en commission deviendra le principe, et le bureau de la commission pourra décider du huis clos en tant que de besoin.

D'ores et déjà, la commission des affaires culturelles ouvre à la presse ses séances consacrées à l'examen des textes.

- La révision de 2008 a, par ailleurs, accru la place laissée à l'initiative législative parlementaire.

Il convient donc d'**assurer aux députés, pour l'examen des propositions de loi, les mêmes garanties que pour les projets de loi**, sur les plans de la **sécurité juridique**, de la **concertation préalable avec les partenaires sociaux**, voire également en matière d'**évaluation de l'impact des dispositions proposées**.

- Les présidents des assemblées ayant désormais la possibilité de soumettre pour avis au **Conseil d'État** les propositions de loi, j'ai souhaité, à cinq reprises, mettre en œuvre cette disposition, pour des textes techniques qui avaient vocation à être adoptés par l'Assemblée : les commissions en ont, à chaque fois, tiré le meilleur parti.

Par ailleurs, la loi du 31 janvier 2007 sur la modernisation du **dialogue social** prévoit la consultation préalable, par le Gouvernement, des partenaires sociaux sur les projets de loi relevant du champ de la négociation nationale et interprofessionnelle.

Le Président du Sénat, Gérard Larcher, et moi-même avons souhaité que nos assemblées se dotent de **protocoles** introduisant une procédure similaire pour les propositions de loi : la commission des Affaires sociales de l'Assemblée a récemment mis en œuvre ce dispositif inédit sur une proposition de loi, adoptée ce mardi, et relative au développement de l'alternance et la sécurisation des parcours professionnels.

Enfin, se pose la question de l'**évaluation préalable de l'initiative législative parlementaire**, une question soulevée par les conditions de discussion de propositions de loi traitant de sujets complexes, et dont les implications, notamment dans le domaine scientifique, sont incertaines : je pense aux textes visant à interdire l'utilisation des phtalates, des parabènes et des alkylphénols ou l'exploration et l'exploitation des gaz et huiles de schiste.

Or, ces textes ont été examinés et adoptés sans que nous disposions de réelle expertise scientifique ou économique sur les conséquences des interdictions envisagées. Ce n'est pas, à mon sens, la meilleure manière de légiférer.

Nous doter de véritables moyens permettant de conduire une évaluation préalable des conséquences économiques, sociales ou environnementales pour de telles propositions de loi est, à mes yeux, une nécessité.

Je veux préciser cependant que l'instauration d'un dispositif adéquat – sur lequel nous travaillons en lien avec les présidents de commission et les groupes parlementaires – ne saurait brider les prérogatives que les groupes, notamment ceux d'opposition ou minoritaires, retirent de la Constitution.



Je veux aborder maintenant l'autre réforme majeure de la procédure législative : **le temps législatif programmé**.

La mise en œuvre de l'ordre du jour partagé, comme la nouvelle répartition des travaux entre commission et hémicycle, ont imposé une meilleure organisation des débats dans l'hémicycle.

Le **débat en séance publique** a désormais vocation à être **recentré sur les enjeux essentiels** d'un texte, sur ses aspects les plus politiques. Ainsi, nous ne répétons plus le travail précédemment effectué en commission sur des amendements techniques ou rédactionnels.

En outre, le Gouvernement ne disposant plus que de deux semaines par mois pour faire discuter les projets de loi mettant en œuvre le programme législatif approuvé par les électeurs, il convenait de **mettre un terme à cette dérive** qui paralysait l'Assemblée depuis trente ans : la **prolifération de l'obstruction**.

Tels sont les apports du **temps législatif programmé**, qui constitue le cœur de la réforme de la procédure législative.

Chacun en connaît les principaux aspects : programmation de la durée des débats, attribution d'un crédit-temps à chaque groupe qui l'utilise librement, répartition du temps de parole au bénéfice de l'opposition, garanties sur la durée minimale des débats.

Loin des caricatures excessives qui ont accompagné l'instauration du temps programmé au début de l'année 2009, il est aujourd'hui possible d'établir un premier bilan réaliste de sa mise en œuvre.

- La **durée** constatée des débats est comparable à celle observée au cours des dernières législatures en ce qui concerne les grandes réformes, et en l'absence d'obstruction manifeste. Au cours de cette session, aucun groupe, en particulier d'opposition n'a, d'ailleurs, réclamé la mise en œuvre d'un temps législatif programmé exceptionnel.

- L'objet initial du **droit d'amendement, l'amélioration du texte**, a été restauré. Les grandes réformes font désormais l'objet de quatre à cinq cents amendements : nous sommes loin des 137 000 amendements déposés sur la loi de 2006 relative au secteur de l'énergie.

Nous constatons, d'ailleurs, au cours de cette session 2010-2011, une diminution significative du nombre d'amendements déposés en séance publique. Nous atteindrons probablement, d'ici à la fin de la session extraordinaire de juillet, le chiffre de 9 000 amendements examinés en séance contre respectivement 23 000 et 19 000 amendements pour les deux sessions précédentes.

Nous aurons, ainsi, rempli l'un des objectifs de la réforme : moins d'amendements déposés, mais des amendements qui font l'objet d'un vrai débat de fond.

Tous les **groupes**, y compris ceux de l'opposition, maîtrisent désormais la pratique du temps programmé. Ils bâtissent préalablement leur **stratégie de discussion**, privilégiant, selon les textes, la discussion générale, celle des motions ou des amendements.

Le temps n'est plus un enjeu, le fond du texte prime. La « bataille du temps » qui dénaturait le travail législatif depuis trop longtemps est achevée.

En outre, une meilleure programmation des débats en 1^{ère} et en 2^{ème} lectures constitue un argument majeur pour inciter le Gouvernement à renoncer à légiférer dans l'urgence. J'ai ainsi pu convaincre le Gouvernement de **ne pas engager la procédure accélérée** sur des textes aussi essentiels pour les libertés publiques que les lois relatives à la sécurité intérieure et à l'immigration, la réforme de la garde à vue ou celle de l'hospitalisation d'office.

Au sein du Comité paritaire de suivi de la réforme du Règlement, en lien avec les groupes parlementaires, je reste attentif à toute amélioration susceptible d'être apportée à la mise en œuvre de ce dispositif sur lequel, j'en suis persuadé, aucune majorité ne reviendra à l'avenir.

L'évaluation et le contrôle, ensuite.

La mission d'évaluation des politiques publiques est désormais consacrée au niveau constitutionnel.

Nous nous dotons progressivement d'une véritable culture du contrôle, à l'instar des parlements anglo-saxons : la création du Comité d'Évaluation et de Contrôle des politiques publiques de l'Assemblée en est le meilleur exemple.

L'instauration d'une semaine mensuelle prioritairement réservée à l'évaluation et au contrôle est destinée à offrir à nos concitoyens, ainsi qu'aux médias, une meilleure visibilité des travaux parlementaires réalisés en ce domaine.

L'organisation de ces séances de contrôle a évolué : nous avons ainsi expérimenté plusieurs formules : les débats sur un thème choisi sur un rapport d'évaluation, les questions à un ministre, ou la déclaration du Gouvernement suivie d'un débat.

Si je l'évoque, c'est parce que la question du cadre de ces séances est loin d'être anodine. La solennité des hémicycles, la lourdeur des procédures n'étant pas forcément adaptées, nous avons été amenés à organiser une **nouvelle forme de débat**,

afin de conférer à ces séances d'évaluation et de contrôle un caractère plus interactif et contradictoire.

Ainsi, plusieurs séances publiques en contrôle, notamment sur les rapports du Comité d'Évaluation et de Contrôle, se sont-elles tenues en présence du Gouvernement, ici même en salle Lamartine, devenu « petit hémicycle ». Parallèlement, il n'y a pas de séance dans l'hémicycle. Les résultats étant probants, nous réitérerons, dans le consensus politique, cette formule.

Par ailleurs, nous déplorons trop souvent l'excès de la production législative qu'elle soit d'origine gouvernementale ou, comme c'est le cas de plus en plus fréquemment actuellement, d'origine parlementaire.

Il ne faut pas qu'en matière d'évaluation et de contrôle, nous soyons, nous aussi, trop prolifiques au détriment de l'efficacité. Trop de contrôle, trop de rapports, risquent de nuire au contrôle.

Nos commissions, missions, délégations et offices parlementaires publient environ chaque année 75 rapports de contrôle, auxquels s'ajoutent autant de rapports budgétaires. Comment, face à cette masse d'informations, distinguer l'essentiel ?

Un meilleur suivi de la prise en compte effective par le Gouvernement des recommandations préconisées par ces rapports, garantirait assurément, j'en suis persuadé, l'efficacité et l'effectivité du contrôle parlementaire.

Au cours de la prochaine session, je veillerai tout particulièrement à ce qu'une part significative de nos séances de contrôle soit consacrée exclusivement à l'examen du suivi de nos recommandations.

Je terminerai, enfin, en évoquant les nouveaux droits de l'opposition.

Les « droits spécifiques » des groupes d'opposition sont désormais inscrits dans le Règlement de l'Assemblée nationale. Ces droits, vous ne l'ignorez pas, sont substantiels :

- Attribution de la Présidence de la commission des finances à l'opposition
- Journée réservée et droit de tirage sur l'ordre du jour des semaines de contrôle
- Égalité de temps de parole pour toutes les activités de contrôle
- Désignation de co-rapporteurs, dont l'un issu de l'opposition, pour toutes les

missions d'évaluation et de contrôle et de suivi de l'application des lois adoptées
- Droit de tirage pour la création de commissions d'enquête, comme pour les missions du Comité d'Évaluation et de Contrôle.

Jamais dans l'histoire parlementaire française, l'opposition n'aura bénéficié d'autant de droits. Ces derniers constituent un ensemble de prérogatives équivalent à ceux existant, par exemple, en Allemagne ou au Royaume-Uni.

Tous les droits de l'opposition ont été effectivement mis en œuvre.

Depuis la mise en œuvre de la révision constitutionnelle, au 1^{er} mars 2009, les groupes d'opposition ont pu faire discuter dans l'hémicycle **64 propositions de loi ou de résolution** et initier **15 débats d'évaluation et de contrôle**, leur permettant ainsi de présenter les bases d'un programme alternatif, ou d'interpeller l'opinion sur certains sujets d'importance.

Le droit de tirage des groupes d'opposition pour obtenir la création de commissions d'enquête est également pleinement effectif :

Depuis juin 2010, trois commissions d'enquête portant respectivement sur la spéculation financière, la situation de l'industrie ferroviaire et sur les emprunts dits « toxiques » des collectivités locales **ont été créées à l'initiative de l'opposition.**

S'y ajoutent deux commissions d'enquête, créées par le groupe minoritaire du Nouveau Centre, sur la campagne de vaccination de la grippe H1N1, puis sur le financement des acteurs du dialogue social. Je ne divulguerai aucun secret en précisant que le groupe majoritaire était peu favorable à ces deux initiatives.

La possibilité pour l'opposition ou les groupes minoritaires d'obtenir la création de commissions d'enquête sans que l'accord de la majorité soit nécessaire est, sous la Ve République, une prérogative inédite.



Une dernière question enfin. Le Professeur Guillaume Drago traitera tout à l'heure de l'influence de la Question prioritaire de constitutionnalité sur le Parlement. Je serai particulièrement attentif à l'analyse du spécialiste que vous êtes.

La mise en œuvre de ce nouveau droit pour les justiciables institué par la révision de 2008, constitue une avancée importante pour notre démocratie. Je veille

particulièrement à ce que l'Assemblée nationale contribue pleinement au succès de la QPC, en lien étroit avec le Conseil constitutionnel, afin de maintenir un bon équilibre entre droits individuels, protégés par le juge, et intérêt général, garanti par le législateur élu.

Je m'interroge, en revanche, sur le rôle que d'autres institutions – je pense, en particulier à la Cour de cassation – peuvent jouer dans ce nouvel agencement des pouvoirs, à travers leur interprétation du contrôle de conventionnalité.

Mesdames, Messieurs,

Ces innovations constituent des avancées majeures, qu'il nous faut sans cesse améliorer. Vos travaux nous aident beaucoup en ce domaine. Je vous souhaite à présent une matinée de travail fructueuse.

Je vous remercie.

Bernard Accoyer

Président de l'Assemblée nationale depuis le 26 juin 2007, et député de la première circonscription de la Haute-Savoie depuis 1993. Il est médecin oto-rhino-laryngologiste, docteur de la faculté de médecine de Lyon et membre de l'Académie nationale de chirurgie.