

PIERRE HONTEBEYRIE

La fixation de l'ordre du jour prioritaire : un pouvoir sans contre-pouvoirs

Le 27 août 1958, devant l'Assemblée générale du Conseil d'Etat appelée à délibérer sur le projet de Constitution, M. Michel Debré, alors garde des Sceaux, déclarait : « Le Gouvernement responsable de l'Etat, donc de la législation, est normalement maître de l'ordre du jour des assemblées. Aucun retard ne doit être toléré à l'examen d'un projet de loi gouvernemental, si ce n'est celui de son étude. »

De fait, l'article 48 de la Constitution a instauré, au profit du Gouvernement, une priorité dans la fixation de l'ordre du jour. Cette disposition constitue, par rapport à la III^e et à la IV^e République, sous lesquelles les assemblées étaient maîtresses de leurs travaux, une rupture radicale et une innovation fondamentale.

Mais si la Constitution de la V^e République a été rédigée en réaction contre une situation caractérisée depuis près d'un demi-siècle par l'absence de toute majorité parlementaire stable, l'application en a été faite, depuis 1958, et plus encore depuis 1962, alors qu'au contraire les élections ont toujours produit des majorités à l'Assemblée nationale, que celles-ci soient homogènes ou de coalition, étroites ou confortables, de « droite » ou de « gauche ».

Quelle est aujourd'hui, dans ce contexte, la pratique à l'Assemblée de l'ordre du jour ?

De l'ordre du jour prioritaire...

Les Gouvernements de la V^e République ont pour mission de déterminer et conduire la politique de la Nation (1). Pour ce faire, ils

(1) Art. 20 de la Constitution.

doivent pouvoir imposer au législateur l'examen de leur programme législatif, sans vaines querelles — sous forme de scrutins ou d'interpellations — sur l'ordre du jour. Aussi est-ce un fait que, depuis les débuts de la V^e République, la pratique est venue renforcer sans cesse les prérogatives de l'exécutif en la matière.

Les formalités de mise en œuvre de l'ordre du jour prioritaire sont des plus succinctes. Le Gouvernement n'est tenu qu'à une obligation qui d'ailleurs ne figure que dans le règlement de l'Assemblée : le Premier ministre doit faire connaître au président de l'Assemblée la liste et l'ordre des textes dont il demande la discussion, à charge pour ce dernier d'en informer les présidents des commissions et la plus prochaine conférence des présidents.

Les modifications à ces propositions initiales sont soumises à des règles plus souples encore. Selon une coutume bien établie, le ministre présent dans l'hémicycle est habilité à faire connaître oralement tous les compléments, suppressions ou permutations dans l'ordre de discussion des textes que le Gouvernement entend apporter à ses premières demandes, lesquels prennent effet immédiatement. Ces interventions orales n'interdisent pas pour autant les procédures écrites qui deviennent effectives aussitôt portées à la connaissance de l'Assemblée par le président de séance.

A ce stade, le rôle de la conférence des présidents (2) est purement formel : celle-ci se borne à prendre acte des propositions de l'exécutif sur lesquelles elle ne peut émettre aucun vote. Le fait que le Premier ministre informe le Président de l'Assemblée des demandes du Gouvernement le jour de la réunion hebdomadaire de la conférence et que ces dernières soient ainsi portées à sa connaissance sans délai ne résulte que de l'usage (3) et de la considération que l'exécutif entend ainsi montrer à l'égard de la représentation nationale. Le Conseil constitutionnel confirme cette interprétation et considère que le Gouvernement a toute latitude pour demander à l'Assemblée d'examiner un texte qui n'aurait pas figuré au préalable parmi les propositions communiquées à celle-ci (4).

La réunion de la conférence des présidents constitue cependant l'occasion, pour certains de ses membres, qui ne sont pas uniquement

(2) La conférence des présidents réunit, autour du président de l'Assemblée, les vice-présidents, les présidents des groupes politiques, les présidents des commissions permanentes, le rapporteur général de la commission des finances, et, le cas échéant, les présidents des commissions spéciales.

(3) De même que la présence d'un représentant du Gouvernement aux réunions de la Conférence qui, d'après le règlement de l'Assemblée, n'est qu'une faculté.

(4) Décision n° 81-129 DC des 30 et 31 octobre 1981.

les représentants de l'opposition — de manifester leur désaccord ou leur réserve, sur les propositions qui leur sont faites de débattre de tel ou tel texte, à tel moment ou à tel autre. Mais le Gouvernement demeure seul juge du point de savoir s'il impose ses propositions en l'état ou s'il accepte de les modifier. Etant, en conférence des présidents, en face de sa propre majorité, avec laquelle il a le plus souvent déjà négocié, les aménagements qu'il accepte restent le plus souvent marginaux.

Pas plus que la conférence, l'Assemblée ne peut être appelée à se prononcer sur l'ordre du jour prioritaire, ni sur les modifications qui lui sont ultérieurement apportées : celui-ci est par nature une « décision gouvernementale » qui s'impose comme telle aux assemblées parlementaires (5). Dès lors qu'un texte a été inscrit à l'ordre du jour par le Gouvernement, le président de l'Assemblée a « compétence liée » et doit le soumettre pour examen aux députés.

Tel est le sens de l'un des considérants de la décision du Conseil constitutionnel sur la loi de finances pour 1980. Le Gouvernement n'ayant pas retiré son projet de l'ordre du jour, le président de l'Assemblée n'avait pas la possibilité, quelles que soient les circonstances, d'en interrompre la discussion (6).

Formellement l'ordre du jour prioritaire ne représente qu'une partie des travaux de l'Assemblée. Il concerne sa seule activité législative. En effet le Gouvernement ne peut inscrire, dans les conditions prévues à l'article 48 de la Constitution, que des projets et des propositions de lois (7).

La question s'est cependant rapidement posée de savoir si les prérogatives de l'exécutif ne s'étendaient pas, au-delà du contenu, au contenant, c'est-à-dire si celui-ci n'avait pas le pouvoir, non seulement d'établir la liste et l'ordre des textes dont il demande l'examen, mais aussi celui de fixer les séances nécessaires à leur discussion.

La réponse est assurément positive, puisque le Gouvernement peut imposer à l'Assemblée de tenir, à l'exception d'une séance par semaine réservée par priorité aux questions orales et d'une matinée réservée aux travaux des commissions, d'autres séances que celles des quatre après-midi hebdomadaires durant lesquelles elle siège normalement. En réalité, le rythme de travail de l'Assemblée dépend très largement de l'exécutif. Il reflète l'ampleur du programme de

(5) Décision du Conseil constitutionnel n° 59-3 DC des 24 et 25 juin 1959.

(6) Décision n° 79-110 DC du 24 décembre 1979.

(7) Contrairement aux termes d'une réponse du ministre de la culture à une question écrite n° 59-808 du 26 novembre 1984 (*JO, AN, Questions du 11 mars 1985*).

réforme du Gouvernement et plus concrètement la traduction de ce programme en projets exigeant l'intervention du législateur.

Les dispositions du règlement de l'Assemblée, enfin, ne sauraient faire obstacle à l'exercice par le Gouvernement de sa prééminence en la matière. Celles-ci, même déclarées conformes à la Constitution par le Conseil constitutionnel — auquel elles sont soumises de droit après leur adoption — n'acquièrent pas pour autant valeur constitutionnelle ; elles demeurent des normes juridiques hiérarchiquement subordonnées.

Le cas vient d'être tranché par le Conseil constitutionnel (8). Le règlement de l'Assemblée dispose que la discussion d'un texte ne peut s'engager sans avoir fait au préalable l'objet d'un rapport de la commission compétente concluant à l'adoption, au rejet ou à des amendements. Or l'examen du projet de loi sur les entreprises de presse a débuté en séance publique avant que la commission ait mené ses travaux à leur terme. Le rapport déposé ne répondait donc pas aux conditions de forme exigées. Le Conseil constitutionnel a néanmoins considéré que les dispositions de l'article 43 de la Constitution prévoyant que les projets devaient être envoyés pour examen aux commissions avaient été satisfaites. Toute autre décision aurait abouti à reconnaître qu'il était possible à l'Assemblée de faire échec aux prérogatives conférées au Gouvernement par l'article 48 de la Constitution.

... à l'ordre du jour complémentaire...

Pour étendues qu'elles soient, ces prérogatives ne s'analysent cependant que comme une priorité et non comme une exclusivité ; elles ne sauraient donc aller jusqu'à priver les députés du droit de s'exprimer. Aussi, outre qu'elle est assurée de pouvoir consacrer une séance hebdomadaire à interroger les membres du Gouvernement, l'Assemblée se voit également reconnaître la possibilité d'adopter, de son propre chef, un ordre du jour en complément de celui du Gouvernement.

L'initiative des demandes d'inscription à cet ordre du jour appartient aux présidents des groupes et aux présidents des commissions. Elle doit se manifester en conférence des présidents et devrait donner normalement lieu à un vote. En réalité les scrutins sont peu fréquents, les résultats étant acquis d'avance en raison même de la composition

(8) Décision n° 84-181 DC des 10 et 11 octobre 1984.

de la conférence (9) : aucun n'a eu lieu depuis le début de la présente législature.

Une fois adoptées par la conférence des présidents, les propositions de cette dernière doivent franchir un second obstacle et être soumises en séance plénière à l'approbation de l'Assemblée. La règle est que celle-ci ne fait qu'entériner ces propositions. Il faut remonter à la première législature pour trouver des cas d'ordre du jour complémentaires repoussés en séance publique. Ces votes négatifs pour surprenants qu'ils puissent paraître s'expliquent néanmoins. Dans l'esprit de ceux qui, à l'époque, les inspirèrent, ils constituaient l'un des rares moyens — indirects — pour les députés de manifester leur désaccord avec l'ordre du jour prioritaire imposé par le Gouvernement et sur lequel, comme on l'a déjà souligné, l'Assemblée ne peut être appelée à se prononcer (10).

Le contenu de l'ordre du jour prioritaire et celui de l'ordre du jour complémentaire enfin diffèrent au moins pour partie. Alors que le Gouvernement peut inscrire des propositions de loi d'initiative parlementaire, la réciproque n'est pas certaine : l'Assemblée n'a jamais fait figurer à l'ordre du jour complémentaire de projets d'initiative gouvernementale et l'on peut s'interroger sur le point de savoir si les textes lui en laisseraient la possibilité. Celle-ci peut cependant y inscrire des affaires non législatives telles que des propositions de résolution tendant à la création de commissions d'enquête ou de contrôle ou portant sur des questions internes relevant essentiellement de son règlement, des nominations ou des demandes de levées d'immunité parlementaire, par exemple (11).

Dès les débuts de la V^e République un déséquilibre est apparu dans les travaux de l'Assemblée entre la place respective de l'ordre du jour d'initiative de l'Assemblée et l'ordre du jour d'initiative du Gouvernement, au bénéfice de ce dernier. Ce déséquilibre ne résulte ni de la différence de contenu qui vient d'être rappelée ni des seuls textes ; il s'explique bien davantage par la pratique.

La place résiduelle à laquelle s'est rapidement trouvé confiné l'ordre du jour complémentaire n'est pas contestable. En vingt-six ans de V^e République, on compte onze années (12) pendant les-

(9) En conférence des présidents, chaque président de groupe dispose d'autant de voix que de membres de son groupe, défalcation faite des autres membres de la conférence, lesquels ont chacun une voix.

(10) Décision du Conseil constitutionnel n° 59-3 DC des 24 et 25 juin 1959.

(11) De même que l'on n'a pas évoqué le problème de l'inscription à l'ordre du jour des questions orales ou des questions au Gouvernement, de même il ne sera tenu compte ici que de l'ordre du jour strictement législatif.

(12) 1961, 1963, 1966, 1967, 1970, 1976, 1977, 1979, 1980, 1983 et 1984.

quelles aucune proposition de loi déposée par des députés n'a été examinée par l'Assemblée nationale à ce titre.

Cette situation tiendrait, pour certains, à une utilisation abusive par le Gouvernement du temps de l'Assemblée. Or celle-ci siégeait de deux cents à quatre cents heures par an avant 1981 et jusqu'à huit cents à mille heures par an depuis. Même si ces chiffres tiennent compte des sessions extraordinaires pendant lesquelles il n'est pas d'ordre du jour complémentaire possible, ils montrent à l'évidence que, durant de nombreuses années, l'Assemblée aurait eu tout loisir de discuter d'ordres du jour complémentaires. L'explication due au « bourrage » du calendrier de l'Assemblée par l'exécutif ne saurait donc être retenue.

Le nombre limité d'ordres du jour complémentaires examinés en séance publique ne refléterait-il pas alors les difficultés éprouvées par l'opposition dès la réunion de la conférence des présidents ? Celles-ci seraient de deux ordres. Au stade des propositions et des négociations préalables, tout d'abord, l'opposition serait en position de faiblesse puisque représentée par ses seuls présidents de groupe face à une majorité, elle, forte de ses présidents de groupe également mais aussi des six présidents de commission comme le veut un usage constant depuis les débuts de la V^e République (13). Au stade de la décision, à supposer qu'elles aient pu franchir la phase des premiers échanges de vues, les initiatives de l'opposition seraient en outre à peu près irrémédiablement vouées à l'échec pour de simples raisons d'arithmétique.

Une telle explication doit également être écartée. En réalité, force est de constater que ni la majorité ni l'opposition ne font réellement usage du droit de proposition qui leur est reconnu par les textes.

Non sans quelque contradiction puisque cet état de fait ne peut être imputé qu'à eux-mêmes, notamment à travers leurs représentants en conférence des présidents, les députés déplorent cependant, à intervalles plus ou moins réguliers, la part insuffisante faite à l'examen des propositions de loi qu'ils déposent.

Pour répondre à ces critiques, au cours de la législature précédente, les présidents des groupes et les présidents des commissions tentèrent de faciliter la discussion des propositions de loi en envisageant la possibilité de consacrer à leur examen une séance par mois au moins. Mais cette tentative se solda par un échec, comme le président de l'Assemblée devait le constater dans son allocution de fin de ses-

(13) Soit actuellement un rapport de 2 à 8.

sion (14) : malgré ces circonstances pourtant exceptionnellement favorables, aucune proposition ne fut inscrite à l'ordre du jour complémentaire, ni en 1979 ni en 1980, alors même que, durant ces deux années, l'Assemblée siégeait à un rythme qui lui en aurait laissé la possibilité.

Il faut sans doute voir, dans cette désaffection à l'égard de l'ordre du jour complémentaire, le fait qu'en réalité les députés, ou les formations auxquelles ils appartiennent, disposent et utilisent, pour se faire entendre, d'autres moyens que les seules propositions de loi.

... et à l'organisation des discussions

Si l'Assemblée partage avec le Gouvernement, dans les conditions que l'on vient de voir, le droit d'initiative en matière d'ordre du jour, elle se voit reconnaître par le règlement des prérogatives exclusives, lorsqu'il s'agit d'en assurer la mise en œuvre, c'est-à-dire en matière d'organisation des discussions.

Le rôle joué par la conférence des présidents en la matière constitue le second volet de ses attributions. Il est fondamentalement différent de celui qui lui revient en matière d'ordre du jour.

La conférence des présidents décide d'abord s'il y a lieu à organisation de la discussion. Celle des projets et des propositions de loi, en effet, n'est jamais obligatoire, contrairement à celle des débats sur les déclarations du Gouvernement, les engagements de responsabilité ou les motions de censure.

C'est également à la conférence qu'il revient de choisir entre les deux modalités d'organisation que lui offre le règlement. La première de ces modalités est la plus fréquemment utilisée dans la discussion des textes, la seconde étant plus spécialement réservée aux débats non législatifs. L'une et l'autre diffèrent essentiellement dans le mode de computation du temps de parole accordé aux groupes politiques et aux députés isolés, et dans le fait que la seconde permet à la conférence, si elle le souhaite, de fixer directement le nombre des intervenants.

Enfin et surtout, la conférence arrête le temps global de la discussion à charge pour chaque groupe de le répartir, selon les règles retenues, entre ses orateurs.

Sur ces points, la conférence exerce ses attributions sans partage et ses décisions s'imposent aussi bien au Gouvernement qu'à l'Assemblée qui ne peut être appelée à émettre de vote en la matière. Celles-ci

(14) JO, AN, 18 décembre 1980, p. 4960.

cependant s'exercent dans un domaine doublement limité : l'organisation ne porte que sur la discussion générale, à l'exclusion donc de la discussion des motions de procédure, de l'examen des articles et des amendements, et des explications de vote soumises à des dispositions réglementaires spécifiques ; quant aux temps de parole, ils ne concernent que les orateurs des groupes, ou les députés non inscrits, le Gouvernement et la commission s'exprimant lorsqu'ils l'entendent et aussi longtemps qu'ils le désirent.

Le pouvoir de décision de la conférence va cependant plus loin qu'il peut d'abord y paraître. En effet, celle-ci s'autorise dans certaines conditions — et notamment lorsqu'un consensus se manifeste parmi ses membres — à déroger aux règles d'organisation posées par le règlement et même, parfois, à intervenir hors du champ strict de ses compétences.

C'est ainsi par exemple qu'au début de la législature, d'une part, elle a décidé que toutes les discussions générales des projets et des propositions de loi en navette seraient organisées sur une heure, chaque groupe politique se voyant attribuer un temps d'intervention identique et d'autre part, elle a recommandé aux présidents de séance, lors de la discussion des amendements, de n'utiliser qu'exceptionnellement la faculté que leur accorde le règlement de donner la parole en réponse aux interventions du Gouvernement ou de la commission.

Ces décisions répondent à des préoccupations de deux ordres : tantôt faciliter la tâche de l'opposition, tantôt favoriser l'examen des textes inscrits par le Gouvernement, certaines d'entre elles présentant d'ailleurs à la fois ces deux aspects.

Relèvent de la première catégorie les mesures qui se traduisent par l'attribution de temps de parole identiques à tous les groupes : celles-ci jouent au désavantage relatif des formations les plus importantes — en général donc, majoritaires — et à l'avantage, au contraire, de celles dont les effectifs sont les plus faibles.

Constituent en revanche autant de mesures favorables au Gouvernement, dans la mesure où elles contribuent à garantir le respect du calendrier d'examen de son ordre du jour, même si ce n'est que partiellement, toutes les mesures d'organisation. Il en va ainsi, qu'il s'agisse de décisions de principe, comme celles concernant les navettes ou de celles prises sur chaque texte et qui ont tendance à devenir la règle sous la présente législature, alors qu'elles revêtaient jusqu'alors un caractère exceptionnel. Tel est aussi le cas des recommandations aux présidents de séance évoquées plus haut.

Or ce qui doit être avant tout noté, c'est que de telles décisions ne

rencontrent pas de véritable opposition en conférence des présidents. Contrairement à ce qui peut se passer sur l'ordre du jour complémentaire, elles sont le fruit de négociations qui débouchent toujours sur des accords qui se dégagent sans vote.

De façon évidente sous l'actuelle législature, l'attitude des groupes de l'opposition montre qu'ils ont clairement conscience que ce n'est pas au stade de la discussion générale qu'ils doivent engager le fer, et que le règlement leur donne d'autres armes de procédure pour enrayer, s'ils le souhaitent, le déroulement du débat législatif.

Pas plus que l'ordre du jour complémentaire, l'organisation des débats n'est donc véritablement utilisée comme une « arme » entre les mains de l'Assemblée à l'égard du Gouvernement ni de l'opposition ou de la majorité vis-à-vis l'une de l'autre. En vérité les contre-pouvoirs aux prérogatives que l'exécutif tient de l'article 48 de la Constitution, timidement prévus par les textes, n'ont jamais été réellement exercés. Au point qu'aujourd'hui la prééminence du Gouvernement en la matière est passée dans les mœurs et que nul ne songe avec sérieux à la remettre en cause.

D'aucuns en concluent à un déclin du Parlement. Conclusion hâtive. La démocratie exige-t-elle pour s'affirmer l'existence d'un déséquilibre entre Gouvernement et représentation nationale mettant le premier en position de faiblesse quasi permanente face à la seconde ? Plus de vingt-cinq ans d'application de la Constitution et des lois fondamentales de la V^e République inclinent à considérer un tel jugement comme excessif.

RÉSUMÉ. — *Le gouvernement tient de la Constitution le pouvoir de fixer par priorité l'ordre du jour des assemblées. Le règlement de l'Assemblée nationale et la pratique qui s'est dégagée depuis les débuts de la V^e République ont eu pour effet de conforter les prérogatives de l'exécutif en ce domaine. La possibilité pour l'Assemblée d'adopter un ordre du jour en complément de celui arrêté par le gouvernement n'est quasiment pas mise en œuvre en raison notamment de la lourdeur des procédures. Ni la majorité, ni l'opposition n'utilisent non plus les facultés que leur reconnaît le règlement en matière d'organisation des discussions générales des textes pour faire pièce, le cas échéant, aux propositions de l'exécutif. De fait, l'ordre du jour de l'Assemblée est presque exclusivement entre les mains du Gouvernement qui se voit ainsi reconnaître un pouvoir que n'équilibre aucun contre-pouvoir réel.*