



POUR UNE NOUVELLE ASSEMBLÉE NATIONALE

Les rendez-vous
des réformes 2017-2022

PREMIÈRE CONFÉRENCE DES RÉFORMES

PROPOSITIONS DES GROUPES DE TRAVAIL

DÉCEMBRE 2017



SOMMAIRE

○ AVANT-PROPOS DU PRÉSIDENT DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE	2
○ LES GROUPES DE TRAVAIL	4
○ LES CHIFFRES-CLÉS	5
○ RAPPORTS DES GROUPES DE TRAVAIL	7
○ GROUPE DE TRAVAIL SUR LE STATUT DES DÉPUTÉS	9
○ GROUPE DE TRAVAIL SUR LES CONDITIONS DE TRAVAIL ET LE STATUT DES COLLABORATEURS	45
○ GROUPE DE TRAVAIL SUR LA PROCÉDURE LÉGISLATIVE ET LES DROITS DE L'OPPOSITION	101
○ GROUPE DE TRAVAIL SUR LES MOYENS DE CONTRÔLE ET D'ÉVALUATION	183
○ GROUPE DE TRAVAIL SUR LE DÉVELOPPEMENT DURABLE	245
○ GROUPE DE TRAVAIL SUR LA DÉMOCRATIE NUMÉRIQUE	287
○ GROUPE DE TRAVAIL SUR L'OUVERTURE ET LE RAYONNEMENT DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE	377
○ CONTRIBUTIONS TRANSVERSALES	415

AVANT-PROPOS DU PRÉSIDENT DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE



On entend souvent dire que la démocratie française est en crise. Et c'est vrai. Je n'oublie pas que pour la première fois de notre histoire, les électrices et les électeurs qui se sont abstenus ont été plus nombreux que ceux qui ont voté lors des dernières élections législatives. Et les votes populistes n'ont jamais été aussi nombreux. Notre devoir est donc d'apporter la réponse de la démocratie parlementaire à cette crise de défiance.

C'est pourquoi notre assemblée a décidé de réinterroger ses procédures de manière systématique et ordonnée, ce qui est totalement inédit. À mon initiative, sept groupes de travail ont été créés à cet effet par le Bureau le 20 septembre dernier. Avec ce rapport d'étape, je tiens à rappeler la méthode retenue.

D'abord, le pluralisme. Le Parlement est le lieu du débat politique. Notre assemblée est riche de la diversité des tendances qui la composent. Chacune d'entre elles est représentée dans chaque groupe de travail. Chaque président de groupe de travail appartient à un groupe politique différent et je tiens à saluer leur engagement personnel. Alors qu'ils appartiennent en majorité à l'opposition, ils ont pris une part active au bon déroulement de ces travaux. La diversité des sensibilités de notre assemblée s'exprime aussi dans les contributions individuelles ou collectives qui sont annexées aux rapports et apportent des éclairages complémentaires et, parfois, divergents.

Ensuite, la transparence. Toutes les auditions ont été publiques, ouvertes à la presse et retransmises sur le site internet de l'Assemblée nationale ; des comptes rendus écrits ont été établis et mis en ligne. La publicité des travaux est un principe de fonctionnement du Parlement et seul le pouvoir législatif offre ce niveau d'accessibilité et de visibilité aux citoyens.

Troisièmement, l'ouverture. L'Assemblée nationale n'a pas travaillé en vase clos. Chaque groupe de travail disposait d'un espace contributif où chacun, citoyen, universitaire, collaborateur ou député, pouvait adresser ses propositions. Surtout, une consultation citoyenne inédite a permis de collecter plusieurs milliers de contributions et de réunir une vingtaine de citoyens, à l'Assemblée nationale, à l'occasion d'ateliers de travail avec des députés. La synthèse en est publiée en annexe du rapport du groupe de travail sur la Démocratie numérique.

Enfin, l'efficacité. C'est un élément clé de la démarche. Il ne s'agit pas uniquement de penser le renforcement du Parlement, mais également de le traduire dans les faits et dans les pratiques. Ceci suppose de mettre en œuvre des réformes de manière régulière et progressive, en recherchant le consensus quand cela est possible mais sans jamais renoncer à progresser.

Grâce à un travail collectif et intense, le résultat est au rendez-vous moins de six mois après le début de la nouvelle législature. Je tiens à saluer l'investissement des 70 députés membres des groupes de travail et des milliers de citoyens qui ont activement travaillé à imaginer l'Assemblée nationale de demain.

Il en résulte 95 propositions qui recueillent, pour la très grande majorité d'entre elles, l'approbation de l'ensemble des membres des groupes de travail.

C'est désormais une nouvelle phase qui s'ouvre. Le Bureau de l'Assemblée nationale sera saisi, en janvier, des propositions de réformes concernant notamment les collaborateurs parlementaires, le développement durable et l'ouverture de l'Assemblée nationale à la société. Par ailleurs, nombre de propositions pourront trouver une suite dans la réforme constitutionnelle à venir.

Dès janvier, les groupes de travail seront saisis de nouvelles thématiques. Et dans six mois, sur la base de leurs propositions, d'autres réformes du fonctionnement de notre assemblée seront mises en œuvre. Cette démarche, qui marquera toute la législature, poursuit une ambition : replacer, pas à pas, le Parlement au cœur de notre République en faisant émerger, ensemble, une nouvelle Assemblée nationale.

François de RUGY
Président de l'Assemblée nationale



LES GROUPES DE TRAVAIL

Le processus des réformes pour une nouvelle Assemblée nationale est piloté et coordonné par le Bureau de l'Assemblée nationale.

Pour le mener à bien, sept groupes de travail sont constitués sur les thématiques suivantes :

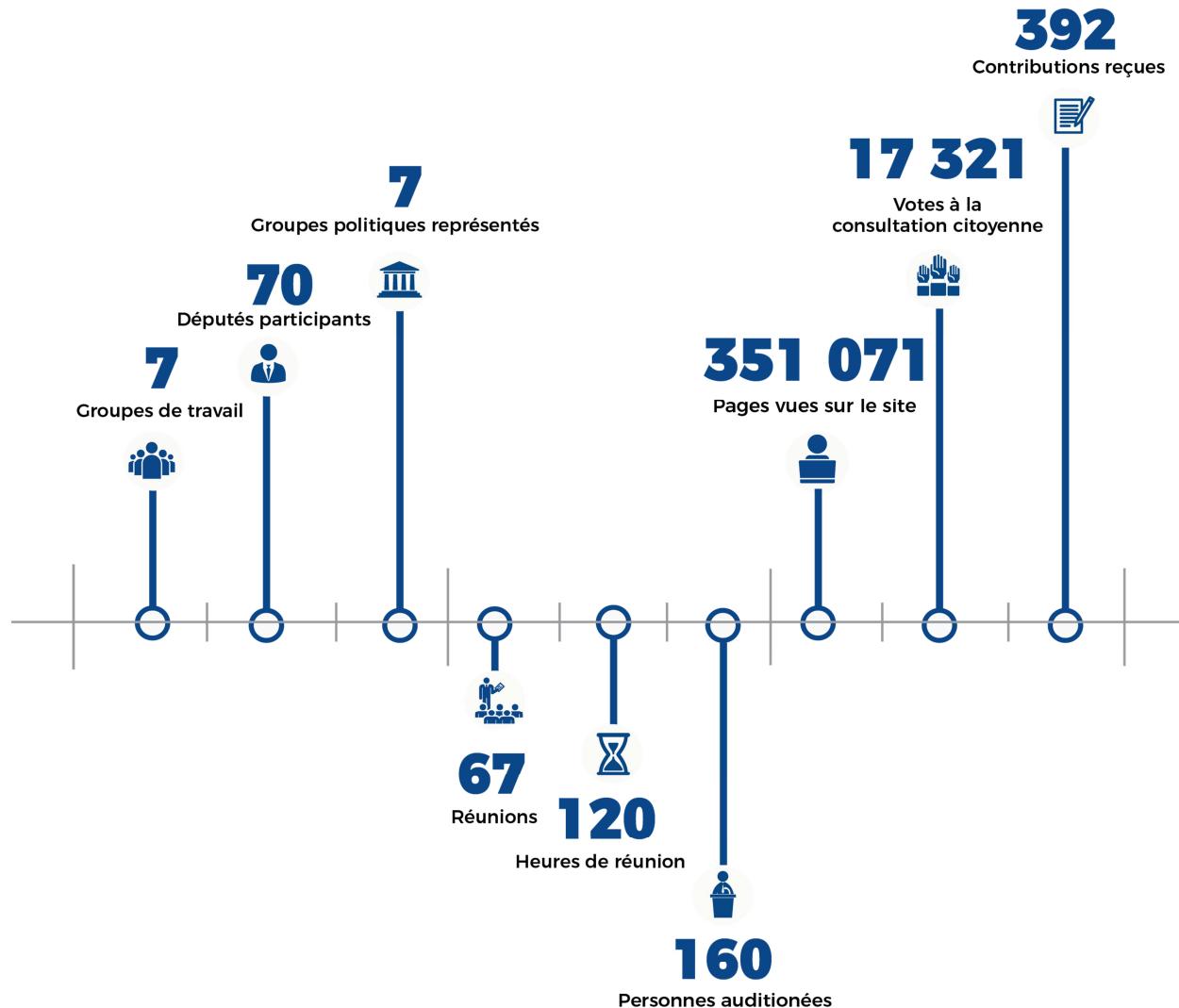


Chaque groupe de travail est composé de dix députés issus de chacun des groupes politiques à l'Assemblée nationale. De façon à assurer un parfait pluralisme, chaque groupe politique préside un groupe de travail, assisté d'un rapporteur de la majorité. Les membres des groupes de travail sont désignés pour une durée d'un an, renouvelable.

Les présents rapports ont été établis sous la responsabilité des rapporteurs. Les membres des groupes de travail qui le souhaitaient ont pu y joindre une contribution. Certaines sont transversales à l'ensemble des groupes de travail et sont répertoriées en fin de document.



LES CHIFFRES-CLÉS



RAPPORTS DES GROUPES DE TRAVAIL



POUR UNE NOUVELLE
ASSEMBLÉE NATIONALE

Les rendez-vous
des réformes 2017-2022

**PROCÉDURE LÉGISLATIVE,
ORGANISATION
PARLEMENTAIRE ET DROITS
DE L'OPPOSITION**



PREMIER RAPPORT DU GROUPE DANS LE CADRE DU RENDEZ-VOUS DES RÉFORMES

13 DÉCEMBRE 2017

PRÉSENTÉ PAR Jean-Michel CLÉMENT, Rapporteur

GROUPE PRÉSIDÉ PAR Jean-Luc WARMAN

COMPOSÉ DE :

Président : Jean-Luc WARMAN : UDI, Agir et Indépendants

Rapporteur : Jean-Michel CLÉMENT : La République En Marche

Damien ABAD : Les Républicains

Pieyre-Alexandre ANGLADE : La République En Marche

Delphine BATHO : Nouvelle Gauche

Marie-George BUFFET : Gauche Démocrate et Républicaine

Éric COQUEREL : La France Insoumise

Marielle DE SARNEZ : Modem

Marc LE FUR : Les Républicains

Marie TAMARELLE-VERHAEGHE : La République En Marche

SOMMAIRE

○ MOT DU PRÉSIDENT	105
○ INTRODUCTION	107
○ PROPOSITIONS	111
○ LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	166
○ SYNTHÈSE DES CONTRIBUTIONS DES INTERNAUTES	168
○ CONTRIBUTIONS DES DÉPUTÉS	174

MOT DU PRÉSIDENT

Le Parlement français est malade.

Le constat est douloureux mais n'en demeure pas moins lucide.

Malade d'une forte fièvre née de questionnements permanents sur sa place dans les institutions et les moyens de sa représentativité.

Malade, surtout, d'une embolie chronique causée par un mode de fonctionnement désormais inadapté.

Un symptôme, à lui seul, témoigne de la cruauté du diagnostic : celui du nombre d'amendements déposés, chaque année, avec pour corollaire l'augmentation continue de la durée des débats.

Pour la seule XIVe législature (2012-2017), plus de 169 000 amendements ont été déposés, à l'Assemblée nationale, tant en commission qu'en séance publique.

La XVe législature, qui s'est ouverte en juin dernier, est bien partie pour dépasser les records. La discussion du premier projet de loi de finances initiale du quinquennat a ainsi donné lieu à plus de 150 heures de débats en séance et au dépôt de 3 322 amendements – soit une fois et demi plus que l'année précédente. La seule seconde partie du projet de loi de finances pour 2018 a été débattue durant 103 heures, soit plus de temps que celui qui avait été consacré à l'ensemble du projet de loi de finances pour 2017, dont la discussion n'avait duré que 95 heures au total.

Au même moment, les membres d'une assemblée dont on ne peut nier le caractère fondamentalement démocratique, ceux de la Chambre des Communes, au Royaume-Uni, s'effrayaient à l'idée de devoir débattre d'un projet de loi majeur – celui mettant en application le *Brexit* – pendant 8 journées de séance et de faire face à un total de 300 amendements.

Ces chiffres sont éloquents, mais ils ne sont guère surprenants étant donnée l'ancienneté de la dérive pathologique du modèle parlementaire français consistant à produire toujours plus d'amendements et de temps de parole.

Sans forcer le trait à l'excès, on observe, dans les premières décennies de la V^e République, que les parlementaires votent de grandes lois, très discutées au niveau sociétal ou social – à l'instar de la loi sur l'interruption volontaire de la grossesse ou celle sur l'abolition de la peine de mort – avec un nombre réduit d'amendements et d'heures de débats dans les assemblées.

Les suites de l'alternance de 1981 ont marqué une rupture en distillant un « poison démocratique » qui a conduit la minorité à systématiquement considérer que son rôle était de tenter de faire échouer le Gouvernement, en bloquant le processus parlementaire.

Dans ce contexte, sur le plan de la procédure parlementaire, on a assisté à une véritable « explosion », favorisée par le développement de l'informatique, qui a permis de produire des amendements à l'infini, chaque amendement donnant lieu à une prise de parole dans l'hémicycle.

Ces symptômes emboliques ne sont pas restés sans traitement. Les révisions de la Constitution, en 2008, et du Règlement, en 2009, – que j'ai eu l'honneur de rapporter au nom de la commission des lois de l'Assemblée nationale – ont tenté de guérir certains de ces maux.

Si ces réformes ont engrangé des succès dans plusieurs domaines, à l'image du renforcement du statut de l'opposition ou de la valorisation du rôle des commissions, **elles n'ont eu aucun effet sur l'inclination du Parlement français à produire toujours plus d'amendements et d'heures de débats.**

Dans ces conditions, l'arrivée, en 2017, d'une nouvelle génération de députés conduit à porter un regard neuf et plus critique sur le mode de fonctionnement des assemblées.

Associée à l'expérience des parlementaires plus aguerris, cette vision recherchant l'efficacité du processus législatif doit être la **source d'un profond renouvellement de nos méthodes de travail**.

Tel est le sens de la démarche du Bureau de l'Assemblée nationale qui, à l'initiative du Président de Rugy, a créé ce groupe de travail sur la procédure législative, l'organisation parlementaire et les droits de l'opposition, que j'ai l'honneur de présider.

Ne manquons pas, dès lors, l'occasion qui nous est donnée de réformer le fonctionnement de notre Parlement !

Dans cette perspective, le rapport de Jean-Michel Clément constitue une excellente base de départ.

Plusieurs de ses propositions me tiennent particulièrement à cœur, notamment l'élargissement des possibilités de saisine du Conseil d'État sur les initiatives parlementaires (*proposition n°15*) ou l'insertion de la discussion législative dans un « temps législatif programmé » reconfiguré, permettant à la fois de « libérer » la parole des députés tout en donnant une réelle prévisibilité aux travaux de l'Assemblée (*proposition n°12*).

Ce travail, que nous serons amenés à poursuivre tout au long de la législature, doit porter rapidement ses fruits, pour que la Constitution de la Ve République continue d'offrir à notre pays la stabilité, grâce à laquelle il a pu faire face à de nombreuses épreuves, tout en connaissant l'alternance et en poursuivant l'approfondissement du projet européen.

Jean-Luc WARSMANN

INTRODUCTION

Le Parlement travaille actuellement dans de mauvaises conditions, au détriment de la qualité de la loi et de celle du débat démocratique. Ce constat est très largement partagé, sur tous les bancs. Il l'est également dans l'opinion publique.

La généralisation des séances de nuit, l'absence de prévisibilité des débats, la redondance des discussions entre les étapes de la navette ou l'insuffisance des droits de l'opposition sont autant de symptômes d'un dysfonctionnement d'ensemble de la fabrique de la loi.

Pour remédier de façon ambitieuse et globale, il est nécessaire de modifier ponctuellement la Constitution. Il ne s'agit pas de la réformer dans son ensemble – c'est un travail qui demanderait d'autres moyens – mais de **lever les verrous constitutionnels** qui bloquent certaines évolutions de la procédure législative. La révision constitutionnelle annoncée pour le printemps prochain offre la possibilité de les voir aboutir rapidement.

C'est pourquoi la feuille de route confiée au groupe de travail par le Bureau de l'Assemblée nationale pour le dernier trimestre de l'année 2017 était **d'étudier en quoi les règles constitutionnelles qui régissent l'organisation du Parlement et le fonctionnement de la procédure législative peuvent être améliorées**.

Pour ce faire, le groupe de travail a choisi de mener dans les meilleurs délais un cycle d'auditions de personnalités universitaires et politiques françaises tout en recueillant un éclairage précieux sur les règles et pratiques en vigueur dans d'autres systèmes parlementaires par deux déplacements ciblés, à Londres et à Bruxelles. Il a également tenu plusieurs réunions internes pour permettre à ses membres d'échanger sur l'objet de sa mission.

La force de ce groupe de travail réside dans la diversité et la richesse du parcours respectif de ses membres, que ce soit en termes de durée de mandat, d'expérience politique, d'origine professionnelle ou de formation. **La confrontation des points de vue a fait émerger des préoccupations similaires sur les réformes à envisager, des constats partagés sur les dysfonctionnements et blocages actuels et une volonté commune d'offrir au Parlement un cadre rénové adapté à la réalité.**

La réforme de la procédure législative doit répondre au triple objectif d'une préparation de l'examen parlementaire plus concertée, d'une discussion parlementaire plus efficace et d'un meilleur suivi de la mise en œuvre de la loi et de son évaluation.

Afin de pleinement remplir ces objectifs, il est apparu nécessaire au groupe de travail de considérer **la procédure législative au sens large, en incluant les séquences préalables à l'examen parlementaire proprement dit** (préparation des projets par le Gouvernement) **et la phase de mise en œuvre de la législation** (mesures réglementaires d'application des lois), de sorte à mieux articuler législation, contrôle et évaluation.

L'efficacité d'un Parlement ou la rationalité de ses procédures ne peut pas faire l'objet d'une approche univoque. En particulier, **la rapidité de la procédure législative ne saurait être un objectif en soi**. Avec l'accélération du temps politique, il est toutefois devenu essentiel que la période qui sépare la décision de légiférer de l'entrée en vigueur effective de la loi soit fondamentalement repensée.

Pour les projets de loi, cette période comporte schématiquement trois phases distinctes :

- **la préparation du projet de loi par le Gouvernement**, qui inclut une série de consultations et une phase de concertation (consultations obligatoires ou informelles, consultation publique préalable, avis du Conseil économique, social et environnemental), l'examen par le Conseil d'État, puis l'adoption par le Conseil des ministres. La durée de cette phase initiale est variable, mais sa durée peut être estimée en moyenne à six mois, entre le moment où la décision de légiférer est prise et celle où le projet de loi est déposé sur le bureau de la première assemblée saisie ;
- **la phase proprement parlementaire de l'examen du texte**, qui va du dépôt à l'adoption définitive. Sous la XIV^e législature, la durée moyenne de cette phase était de 199 jours (hors conventions internationales et textes budgétaires) et de 177 jours (hors conventions internationales), soit six mois environ. À ce titre, le Parlement français se situe, contrairement aux idées reçues, dans la norme des parlements bicaméraux européens ;
- **l'élaboration et la publication des textes réglementaires d'application**, et en particulier des décrets. Le délai imparti au Gouvernement pour la publication de ces décrets a été fixé à six mois par voie de circulaire. Dans les faits, il était en moyenne de neuf mois sous la XIV^e législature.

Si l'on additionne le temps nécessaire à ces trois phases, qui sont toutes essentielles à la mise en place d'une législation de qualité (même si, occasionnellement, certaines lois ne nécessitent pas de décrets d'application), **la durée moyenne est voisine de vingt mois entre la décision de légiférer et l'entrée en vigueur de la loi**.

Pour mieux valoriser le temps parlementaire tout en permettant au Parlement de légiférer dans de bonnes conditions, **le rapporteur estime nécessaire de modifier l'économie générale de la procédure législative pour la fonder sur des équilibres nouveaux**.

Ainsi, **la phase qui précède la délibération des textes, celle de l'élaboration des projets de loi et de leur expertise, doit être enrichie et le Parlement doit y prendre toute sa place** (I). Cette phase préparatoire que le groupe de travail souhaite plus consensuelle et faisant une plus large part à la concertation pourrait permettre **une réorganisation de l'examen et de la navette parlementaires** (II). Pour répondre au souhait général de mieux garantir l'effectivité de la loi, le groupe de travail estime nécessaire **un meilleur encadrement des mesures d'application des lois votées** (III). Ce nouvel équilibre s'inscrit dans une démarche de **rationalisation du calendrier et de l'organisation du Parlement**, afin notamment de garantir et valoriser les droits de l'opposition (IV).

I. Permettre au Parlement de préparer la discussion des projets de loi.

Une refonte globale de la séquence d'élaboration de la loi commence nécessairement par une **réorganisation de la phase de préparation des projets de loi**. L'objectif est double : *en amont*, mettre en place une plus grande concertation dans l'élaboration des projets de loi afin qu'ils soient mieux préparés et plus consensuels ; *en aval*, optimiser le temps d'examen au Parlement par l'anticipation d'une partie du travail parlementaire en amont du dépôt du texte.

Cette nouvelle organisation du temps préparatoire pourrait se décliner en trois étapes. D'abord, la présentation par l'exécutif de son programme politique général, en donnant de la visibilité au Parlement quant aux orientations législatives de l'Exécutif (**proposition n° 1**), puis la précision, par le Gouvernement, de son intention de légiférer sur un sujet particulier. L'enjeu est de mieux anticiper les projets du Gouvernement et d'identifier clairement le point de départ de la procédure d'élaboration.

En effet, l'annonce par le Gouvernement de son intention de légiférer (**proposition n° 2**) doit déclencher formellement la phase préparatoire du projet de loi. Celle-ci débuterait au Parlement par le lancement d'un travail d'évaluation (**proposition n° 3**) et se prolongerait au Conseil économique, social et environnemental par un processus de consultation rénové et recentré (**proposition n° 4**).

Cette nouvelle organisation **renforcerait les droits de l'opposition**, en permettant à des députés et des sénateurs de tous les groupes de préparer l'examen parlementaire des projets de loi.

II. Limiter les redondances dans la procédure législative.

L'implication des parlementaires dans le travail préparatoire d'évaluation des projets de loi, avant leur discussion au Parlement, permettrait de **rationaliser la phase consacrée à l'examen des textes par les deux chambres**. De nombreuses pistes d'évolution, suggérées pour certaines par les interlocuteurs du groupe de travail ou inspirées pour d'autres par les contributions citoyennes déposées sur le site de l'Assemblée nationale, sont envisageables.

Un débat d'orientation préalable, peu après le dépôt du projet de loi et avant son examen en commission, permettrait de consacrer la séance publique à l'examen politique des textes de loi, quand un examen plus technique et juridique aurait été effectué au préalable en commission (*proposition n° 5*).

La défense des amendements pourrait être limitée, dans certains cas, au seul examen du texte en commission afin de simplifier l'adoption des lois les plus consensuelles (*proposition n° 6*).

Le passage à une lecture par assemblée avant la réunion d'une commission mixte paritaire – en cas d'absence d'accord entre l'Assemblée et le Sénat – pourrait devenir la règle de droit commun (*proposition n° 7*). Davantage de temps pourrait alors être garanti pour les commissions (*proposition n° 9*) et la présence du Gouvernement rendue obligatoire (*proposition n° 8*).

Une refonte de la procédure législative ne saurait faire l'économie d'une rationalisation de la discussion parlementaire et de l'examen des amendements (*propositions n° 10, n° 11, n° 12, n° 13 et n° 15*), y compris en matière budgétaire (*proposition n° 16*).

La commission mixte paritaire pourrait être réformée afin de permettre une recherche de compromis plus aisée entre les deux assemblées et de rendre la procédure plus transparente. En cas d'échec de la conciliation, le Gouvernement pourrait demander à l'Assemblée de statuer définitivement sans qu'il soit nécessaire de procéder à une nouvelle lecture (*proposition n° 14*).

III. Assurer une publication rapide des textes d'application des lois.

L'application de la loi est, aux termes de l'article 21 de la Constitution, du ressort du Premier ministre qui exerce en conséquence le pouvoir réglementaire. Les lois votées sont soit d'exécution directe, soit conditionnées à la publication de mesures réglementaires d'application.

La durée d'élaboration et de publication des mesures réglementaires d'application est actuellement fixée par circulaire à six mois, mais le Gouvernement reste maître, du point de vue constitutionnel, du rythme de l'application des lois. Ainsi, même lorsqu'une loi est promulguée, **plusieurs mois, voire plusieurs années peuvent s'écouler, avant que ne soit appliquées l'ensemble de ses dispositions**.

L'inscription dans la Constitution d'un mécanisme de contrôle obligatoire après six mois répond à l'objectif de contraindre le Gouvernement à plus d'efficacité dans l'application de la loi (*proposition n° 17*).

Cette procédure nouvelle pourrait être complétée par un délai obligatoire de publication des mesures d'application des lois (*proposition n° 18*), assorti d'une sanction consistant en un transfert de compétences au profit du Parlement (*proposition n° 19*).

Le Parlement doit pouvoir contrôler au niveau de chaque ministère l'état de l'application des lois. Il doit donc être envisagé l'organisation d'une audition annuelle de chacun des ministres sur ce sujet (*proposition n° 20*).

Enfin, afin de systématiser l'évaluation des lois, il peut être envisagé de prévoir, dès leur discussion, des critères qui permettront de mesurer l'état de leur application (*proposition n° 21*).

IV. Garantir le droit d'amendement individuel et renforcer les droits de l'opposition.

Forts du constat – assez unanimement partagé – d'un essoufflement de l'organisation actuelle des assemblées et des règles présidant à l'établissement du calendrier parlementaire, les membres du groupe de travail ont fait de ces enjeux l'un des axes centraux de leur réflexion.

Dans un Parlement où le « non cumul » est désormais la règle et où l'effectif de chaque chambre devrait être sensiblement revu à la baisse, **le député du XXI^e siècle doit pouvoir organiser sa semaine sans avoir à arbitrer entre des réunions simultanées ou être dans l'impossibilité d'anticiper le calendrier des débats**, y compris à l'intérieur même de la discussion d'un projet de loi.

Une réorganisation de la « semaine parlementaire » doit être entreprise, afin d'ordonnancer le travail législatif comme celui de contrôle et d'évaluation sur une semaine complète, en mettant fin à la multiplication des séances de nuit.

La question des droits de l'opposition et des droits individuels des parlementaires (indépendamment de leur appartenance à un groupe politique) a également occupé une place importante dans les échanges. Ainsi le groupe de travail a-t-il évoqué des idées aussi diverses que la modification des règles de répartition des présidences de commissions ou la rénovation de l'organisation administrative des députés non inscrits.

Des changements sont possibles sinon nécessaires. Ils feront pour la plupart l'objet de travaux ultérieurs, l'essentiel des pistes de réforme ne relevant pas de la Constitution, mais de la loi organique, du Règlement voire d'une évolution des pratiques parlementaires.

Pour autant, dans le cadre de la feuille de route assignée au groupe de travail, le présent rapport suggère de **faire évoluer les règles de partage de l'ordre du jour entre le Gouvernement et les assemblées**, y compris celles régissant les journées réservées aux groupes d'opposition et aux groupes minoritaires, dont le nombre pourrait être accru (*proposition n° 22*).

De même, la fréquence des sessions extraordinaires convoquées par le Président de la République (aux mois de juillet, août et septembre) met probablement en lumière l'obsolescence du format de la session ordinaire de neuf mois. Ainsi la durée des sessions pourrait-elle être allongée et la limite des 120 jours fixée par la Constitution supprimée (*proposition n° 23*).

Enfin, le verrou constitutionnel empêchant la création de nouvelles commissions permanentes doit pouvoir être assoupli sinon supprimé (*proposition n° 24*).

L'ensemble de ces propositions doit permettre une réforme des assemblées conciliant le respect des droits et de l'initiative de tous les parlementaires, l'efficacité de la procédure législative et la qualité de la loi.

PROPOSITIONS

PROPOSITION N° 1

DONNER DE LA VISIBILITÉ AU PARLEMENT QUANT AU PROGRAMME LÉGISLATIF DU GOUVERNEMENT

DESCRIPTION

Actuellement, le Parlement ne dispose pas du programme législatif du Gouvernement sur une période supérieure à quelques semaines.

Les informations dont il peut avoir connaissance, à titre institutionnel, proviennent des déclarations de politique générale (l'article 49 de la Constitution mentionnant d'ailleurs le « programme » du Gouvernement). Or, ces dernières ne sont pas Gouvernement.

Par ailleurs, dans le cadre de la détermination de l'ordre du jour parlementaire, le Gouvernement ne transmet la liste des textes qu'il souhaite y voir inscrits que quelques semaines avant leur examen en séance publique.

En conséquence, le Parlement n'est pas en mesure de planifier de manière satisfaisante ses travaux d'évaluation *ex ante* et découvre l'inscription à l'ordre du jour des projets de loi trop tardivement, ce qui empêche les parlementaires de disposer du temps nécessaire pour préparer efficacement leurs amendements. Cela est particulièrement vrai pour l'opposition qui ne bénéficie pas de la même proximité avec l'exécutif que la majorité.

À l'inverse, la présentation par le Premier ministre d'un programme législatif sur une durée d'au moins un an, permettrait d'anticiper et de programmer les travaux d'évaluation et de contrôle parlementaires.

La mise en œuvre de cette proposition ne devrait pas être complexe, dans la mesure où le Gouvernement dispose d'ores et déjà d'outils de programmation de l'ordre du jour.

OBJECTIF(S) RECHERCHÉ(S)

Plusieurs objectifs sont recherchés par cette proposition. Le principal d'entre eux est de **donner de la visibilité aux parlementaires sur les travaux à venir** et de **permettre à l'opinion publique de se saisir des sujets** qui seront au cœur de l'agenda politique des mois à venir.

La proposition ménage également un temps de consultation préalable des citoyens et des différentes parties prenantes. Elle donne enfin **un poids plus important au Premier ministre dans la**

coordination de l'action législative du Gouvernement, ce dernier étant responsable d'une programmation législative désormais rendue publique.

À titre d'exemple, les lois de bioéthique incluent systématiquement, depuis 1994, une clause de révision à échéance fixe, qui permet d'anticiper leur discussion. Ainsi, l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (OPECST) remet systématiquement un rapport d'évaluation en amont du dépôt, par le Gouvernement, de son projet.

Une mission d'information parlementaire est généralement créée à sa suite. Des consultations citoyennes doivent également être organisées par le Comité consultatif national d'éthique (CCNE) pour préparer la révision, leur principe étant prévues par la loi. Enfin, les différentes administrations chargées de la mise en œuvre de ces lois (notamment l'Agence de la biomédecine) doivent remettre au Parlement au rapport d'application qui lui fournit les éléments d'appréciation nécessaires de la législation existante.

Ce formalisme et cette prévisibilité de la révision des lois de bioéthique n'ont pas empêché le Gouvernement de légiférer en la matière. Ils n'ont pas non plus conduit le Parlement à interférer avec la préparation, par le Gouvernement, de ses projets de loi.

Bien entendu, le Gouvernement demeurerait libre d'inscrire à l'ordre du jour du Parlement un texte dont l'examen est urgent. Il aurait alors simplement à en assumer politiquement l'insertion tardive dans son programme législatif. Par ailleurs, il ne serait pas demandé une prévision exacte à la semaine près, mais par exemple une planification par trimestre.

NIVEAU DE NORME CONCERNÉE

Comme évoqué, si le Gouvernement dispose d'ores et déjà de la faculté de faire connaître son programme législatif pour l'année à venir ou pour la législature, force est de constater qu'il emploie, depuis 1958, cette faculté avec parcimonie.

Pour que cette information soit systématique, il est nécessaire de prévoir une disposition constitutionnelle expresse en ce sens.

PROPOSITION DE RÉDACTION ENVISAGÉE

Article 39 de la Constitution (modifié)

« L'initiative des lois appartient concurremment au Premier ministre et aux membres du Parlement.

« Le Premier ministre transmet au début de chaque trimestre son programme législatif pour l'année à venir.

« Les projets de loi sont délibérés en Conseil des ministres après avis du Conseil d'État et déposés sur le bureau de l'une des deux assemblées. Les projets de loi de finances et de loi de financement de la sécurité sociale sont soumis en premier lieu à l'Assemblée nationale. Sans préjudice du premier alinéa de l'article 44, les projets de loi ayant pour principal objet l'organisation des collectivités territoriales sont soumis en premier lieu au Sénat.

« La présentation des projets de loi déposés devant l'Assemblée nationale ou le Sénat répond aux conditions fixées par une loi organique.

« Les projets de loi ne peuvent être inscrits à l'ordre du jour si la Conférence des présidents de la première assemblée saisie constate que les règles fixées par la loi organique sont méconnues. En cas de désaccord entre la Conférence des présidents et le Gouvernement, le président de l'assemblée intéressée ou le Premier ministre peut saisir le Conseil constitutionnel qui statue dans un délai de huit jours.

« Dans les conditions prévues par la loi, le président d'une assemblée peut soumettre pour avis au Conseil d'État, avant son examen en commission, une proposition de loi déposée par l'un des membres de cette assemblée, sauf si ce dernier s'y oppose ».

PROPOSITION N° 2

INFORMER LA COMMISSION COMPÉTENTE DU DÉBUT DE LA PROCÉDURE D'ÉLABORATION DE LA LOI

DESCRIPTION

Afin de rendre plus transparente et facilement identifiable la séquence d'élaboration de la loi, il est nécessaire **d'identifier son point de départ**. Deux moments forts pourraient être mis en valeur : **la présentation par le Premier ministre d'un programme législatif « glissant » et la présentation des orientations législatives du Gouvernement en commission** sur un thème précis.

La présentation par le Premier ministre de son programme législatif, sur une ou plusieurs années, permettrait **d'anticiper et de programmer les travaux d'évaluation et de contrôle parlementaires**.

Le déclenchement du processus législatif sur un sujet déterminé résulterait de l'autorisation donnée par le Premier ministre – à l'un des ministres – de rédiger un projet de loi. Il débuterait par **l'audition d'un membre du Gouvernement devant la ou les commissions compétentes**. Celui-ci détaillerait, dans la perspective du dépôt d'un projet de loi, les intentions du Gouvernement, les échéances et la méthode envisagées.

OBJECTIF(S) RECHERCHÉ(S)

Une refonte globale de la séquence d'élaboration de la loi commence nécessairement par une **réorganisation de la phase de préparation des projets de loi**. L'enjeu est de mieux anticiper les projets du Gouvernement et d'identifier clairement le point de départ de la procédure d'élaboration.

L'objectif est double : *en amont*, mettre en place une plus grande concertation dans l'élaboration des projets de loi afin qu'ils soient mieux préparés et plus consensuels ; *en aval*, optimiser le temps d'examen au Parlement par l'anticipation d'une partie du travail parlementaire en amont du dépôt du texte.

NIVEAU DE NORME CONCERNÉE

Deux mécanismes constitutionnels peuvent servir de cadre à la présentation, par le Premier ministre, de son programme législatif. **Le premier alinéa de l'article 49 de la Constitution** peut constituer une traduction naturelle de cette démarche. Généralement mis en œuvre lors de la nomination d'un nouveau Gouvernement, il gagnerait à être employé avec une fréquence plus régulière.

L'article 50-1 de la Constitution, créé par la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 et qui permet au Gouvernement de faire une déclaration, éventuellement suivie d'un vote n'engageant pas sa responsabilité, « *sur un sujet déterminé* », constitue une autre option.

D'autres formules, plus souples, sont également envisageables, comme une présentation de ce programme législatif par le Premier ministre en Conférence des Présidents. Une révision de la Constitution n'est donc pas impérative pour que l'exécutif présente son programme législatif à intervalles plus réguliers.

Aucune modification constitutionnelle, législative voire réglementaire n'est nécessaire pour permettre aux commissions d'auditionner les membres du Gouvernement. Cependant, afin de s'assurer que l'exécutif se tient à cette présentation préalable, il pourrait être envisagé de compléter l'article 39 de la Constitution afin de contraindre le Gouvernement à présenter ses intentions législatives en commission, en amont du dépôt d'un texte, hors projets de loi de finances, de financement de la sécurité sociale et relatifs aux états de crise.

PROPOSITION DE RÉDACTION ENVISAGÉE

Article 39 de la Constitution (modifié)

« L'initiative des lois appartient concurremment au Premier ministre et aux membres du Parlement.

« *Quand le Premier ministre décide de l'élaboration d'un projet de loi autre qu'un projet de loi de finances et de financement de la sécurité sociale ou qu'un projet de loi relatif aux états de crise, un membre du gouvernement en présente les orientations aux commissions permanentes de chaque assemblée.*

« Les projets de loi sont délibérés en Conseil des ministres après avis du Conseil d'État et déposés sur le bureau de l'une des deux assemblées. Les projets de loi de finances et de loi de financement de la sécurité sociale sont soumis en premier lieu à l'Assemblée nationale. Sans préjudice du premier alinéa de l'article 44, les projets de loi ayant pour principal objet l'organisation des collectivités territoriales sont soumis en premier lieu au Sénat.

« La présentation des projets de loi déposés devant l'Assemblée nationale ou le Sénat répond aux conditions fixées par une loi organique.

« Les projets de loi ne peuvent être inscrits à l'ordre du jour si la Conférence des présidents de la première assemblée saisie constate que les règles fixées par la loi organique sont méconnues. En cas de désaccord entre la Conférence des présidents et le Gouvernement, le président de l'assemblée intéressée ou le Premier ministre peut saisir le Conseil constitutionnel qui statue dans un délai de huit jours.

« Dans les conditions prévues par la loi, le président d'une assemblée peut soumettre pour avis au Conseil d'État, avant son examen en commission, une proposition de loi déposée par l'un des membres de cette assemblée, sauf si ce dernier s'y oppose ».

PROPOSITION N° 3

ENGAGER LE TRAVAIL PARLEMENTAIRE EN AMONT DU DÉPÔT DES PROJETS DE LOI

DESCRIPTION

Sur le modèle de l'article 145-7 du Règlement de l'Assemblée nationale, introduit par la réforme du 27 mai 2009 et qui permet de désigner deux co-rapporteurs sur l'application d'une loi, il s'agit de permettre la création, à la suite de la présentation des intentions législatives du Gouvernement en commission sur un sujet déterminé, d'une **mission d'évaluation préalable**. Celle-ci comprendrait **des députés de chaque groupe** et serait conduite par **deux co-rapporteurs**, l'un appartenant à la majorité, l'autre à l'opposition. Elle pourrait également comporter, de droit, **un membre de la commission des affaires européennes** afin que la question de la conformité au droit (actuel ou à venir) de l'Union européenne soit prise en compte avant même la discussion des projets de loi, plutôt qu'a posteriori. Ceci aidera notamment à prévenir les surtranspositions de directives.

Cette mission d'évaluation, qui porterait notamment sur **l'évaluation de la législation déjà en vigueur** - œuvrant par là même à la simplification du droit -, pourrait notamment s'appuyer sur les travaux déjà effectués par **la Cour des comptes**. Introduit par la révision constitutionnelle de 2008, l'article 47-2 de la Constitution, prévoit d'ailleurs que la Cour « *assiste le Parlement (...) dans l'évaluation des politiques publiques* ». Elle serait l'occasion de procéder à des **consultations citoyennes**. Cette proposition a le mérite d'être en phase avec un grand nombre de contributions transmises au groupe de travail.

En revanche, il ne s'agit en aucun cas d'interférer avec le travail gouvernemental d'élaboration des projets de loi, qui doit demeurer de sa seule compétence, sous l'autorité du Premier ministre.

OBJECTIF(S) RECHERCHÉ(S)

Les commissions parlementaires font fréquemment état de la difficulté à examiner les projets du Gouvernement dans les délais impartis, même quand la durée constitutionnelle de six semaines entre le dépôt du texte et son examen en séance est respectée. La qualité du débat législatif en souffre grandement, cette organisation des choses poussant « mécaniquement » les parlementaires à faire prévaloir des positions idéologiques générales, faute d'avoir pu créer les conditions d'une convergence sur le fond.

À l'inverse, l'expérience montre que **le débat parlementaire est à la fois de meilleure qualité et beaucoup plus consensuel quand un texte fait suite à des travaux d'information, d'évaluation ou de contrôle du Parlement**.

Cette démarche en amont permettrait, au sein de chaque groupe politique, de **spécialiser les parlementaires** sur les matières traitées par le projet de loi à venir, d'écartier des idées au premier abord séduisantes mais qui se révéleraient moins pertinentes à l'issue de ce travail d'évaluation et de **dépolitiser une large partie des questions en les considérant d'un point de vue essentiellement**

technique. Elle permettrait donc, pour le débat parlementaire, à la fois une montée en compétences des parlementaires amenés à tenir le rôle de « rapporteurs de groupe » (fonction faisant la synthèse des notions anglo-saxonnes de « whip » ou de « shadow rapporteur ») et une concentration sur les seuls sujets d'affrontement politique.

D'expérience, la majorité des questions peuvent, en effet, recevoir une réponse parlementaire consensuelle quand elles sont traitées de manière dépassionnée.

Enfin, la mesure envisagée permettrait de dessiner un enchaînement vertueux entre un travail d'évaluation et de contrôle *ex ante* et le débat législatif qu'il a vocation à informer.

NIVEAU DE NORME CONCERNÉE

Par l'introduction d'un **nouvel article au sein du règlement de chaque assemblée**, la procédure de création d'une mission d'évaluation préalable pourrait être automatiquement déclenchée à partir du moment où le Gouvernement présente devant la commission permanente son avant-projet de loi, voire dès la présentation par le Premier ministre de son programme législatif. Seraient exclus les projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale, les projets de loi relatifs aux états de crise, ainsi que les projets de loi de ratification d'ordonnances et de conventions internationales.

PROPOSITION DE RÉDACTION ENVISAGÉE

Au sein du règlement de chaque assemblée, il est inséré un article ainsi rédigé :

« Lorsque le Premier ministre a fait connaître son intention de légiférer ou à l'issue de la présentation par le Gouvernement d'un projet de loi, en application du deuxième alinéa de l'article 39 de la Constitution, la commission permanente compétente au fond confie à plusieurs de ses membres une mission d'évaluation préalable portant, notamment, sur l'évaluation de la législation déjà en vigueur.

« La mission doit s'efforcer de reproduire la configuration politique de l'assemblée. Elle comprend de droit un membre de chaque groupe et un membre désigné par la commission des affaires européennes. Deux députés, dont l'un appartient à un groupe d'opposition, sont désignés rapporteurs d'évaluation préalable.

« Le présent article n'est pas applicable aux projets de loi de finances, aux projets de loi de financement de la sécurité sociale, aux projets de loi relatifs aux états de crise et aux projets de loi de ratification d'ordonnances et de conventions internationales. »

PROPOSITION N° 4

RENDRE PLUS OUVERTES ET TRANSPARENTES LES CONSULTATIONS PRÉALABLES PAR LE CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL

DESCRIPTION

La phase préparatoire du projet de loi doit également faire intervenir le Conseil économique, social et environnemental (CESE) par un processus de consultations rénové et recentré.

Le CESE pourrait élaborer son avis, sur la matière concernée, en parallèle du travail parlementaire préalable, et venir **le présenter *in fine* à la commission parlementaire compétente**. Le rapporteur du CESE serait également, pendant la phase amont, auditionné par la mission d'information préalable.

Dans une perspective de revalorisation de son rôle et afin d'en faire **l'unique instance de consultation préalable**, il pourrait envisager de supprimer le filtre que constitue la saisine par le Gouvernement en permettant au CESE de se saisir de tous les projets de loi sur lesquels il souhaite donner son avis.

OBJECTIF(S) RECHERCHÉ(S)

Rénover la procédure d'élaboration de la loi implique de repenser la phase de consultation qui est aujourd'hui trop morcelée, peu lisible et pas assez transparente.

Le CESE cherche encore aujourd'hui sa place au sein du paysage institutionnel, sa légitimité est remise en cause alors que les travaux qu'il produit sont de grande qualité.

Faire du CESE **l'unique instance de consultation préalable** permettrait de **renforcer la nouvelle procédure d'élaboration de loi**. Sa composition en fait l'instance la plus légitime pour jouer un rôle clé dans cette procédure et en faire le **partenaire incontournable du Parlement** afin de permettre une meilleure élaboration des lois. Dans cette perspective, le rapporteur du CESE pourrait ainsi être systématiquement entendu par les commissions compétentes des assemblées.

NIVEAU DE NORME CONCERNÉE

L'**article 69 de la Constitution** prévoit d'ores et déjà, dans son premier alinéa, que le CESE peut être saisi par le Gouvernement ou par les assemblées d'un projet ou d'une proposition de loi. Le deuxième alinéa dispose qu'un membre du CESE peut être entendu par le Parlement sur l'avis réalisé par le Conseil.

Il n'est donc pas nécessaire de modifier la Constitution afin de permettre au CESE de réaliser un avis et de venir le présenter à la commission parlementaire compétente.

Afin de développer sa saisine, voire de la rendre automatique, il pourrait toutefois être pertinent de modifier les deux premiers alinéas de l'article 69 de la Constitution afin **que le CESE puisse se saisir de tous les projets ou propositions de loi sur lesquels il souhaite travailler.**

PROPOSITION DE RÉDACTION ENVISAGÉE

Article 69 de la Constitution (*modifié*)

« Le Conseil économique, social et environnemental *donne, à son initiative ou sur saisine du Gouvernement, son avis sur les projets de loi, d'ordonnance ou de décret ainsi que sur les propositions de loi.*

« Un membre du Conseil économique, social et environnemental est désigné par celui-ci pour exposer devant les assemblées parlementaires l'avis du conseil sur les projets ou propositions *dont il s'est saisi.*

« Le Conseil économique, social et environnemental peut être saisi par voie de pétition dans les conditions fixées par une loi organique. Après examen de la pétition, il fait connaître au Gouvernement et au Parlement les suites qu'il propose d'y donner ».

PROPOSITION N° 5

DÉBUTER LA PROCÉDURE PARLEMENTAIRE PAR UN DÉBAT D'ORIENTATION POLITIQUE

DESCRIPTION

Cette proposition vise à instaurer, en séance, un débat d'orientation préalable. Ce débat politique, première étape de l'examen parlementaire d'un projet de texte, viendrait **se substituer à la discussion générale**.

Il prendrait la forme d'une discussion portant sur l'orientation générale du projet ou de la proposition de loi, peu après son dépôt ou sa transmission. À la différence de la discussion générale actuelle, il interviendrait donc **en amont de l'examen du texte par la commission compétente**.

Ainsi que l'a relevé Mme Pauline Türk lors de son audition par le groupe de travail, un débat d'orientation préalable en séance « *concernerait les enjeux du texte, permettrait de discuter de son esprit, de ses principes et de ses objectifs, de son opportunité et de son architecture ; peut-être permettrait-il même de dégager des lignes de consensus ou au moins d'éclairer les points de tension* ». Les sujets pourraient être mieux répartis entre la séance publique, qui se concentrerait sur les grands enjeux politiques, et le travail en commission qui porterait essentiellement sur les questions d'écriture de la loi.

OBJECTIF(S) RECHERCHÉ(S)

Le débat préalable remplacerait la discussion générale. La physionomie des discussions générales conduit, en effet, à s'interroger sur la pertinence du format : les positionnements à l'égard du texte de loi semblent déjà se figer et la discussion se limite souvent à une suite de monologues qui ne laisse pas de place pour un débat authentique. Elles génèrent un **faible apport pour l'ensemble du processus législatif** et rallongent inutilement la phase parlementaire, retardant l'étape décisive de l'examen des amendements.

En plus de se substituer à la discussion générale, le débat d'orientation préalable **constituerait un premier débat de nature politique** et donnerait un cadre général au travail de la commission et du rapporteur, lequel pourrait être plus juridique et technique.

Par une résolution du 2 juin 2009, le Sénat a tenté d'introduire dans son Règlement, un débat d'orientation préalable, dont l'organisation était laissée à l'initiative de la Conférence des présidents. Selon l'exposé des motifs de cette résolution, censurée, sur ce point, par le Conseil constitutionnel, ce débat aurait permis « *aux porte-paroles des groupes politiques d'exprimer un premier point de vue des groupes* » et « *d'éclairer le travail préparatoire du rapporteur* ».

NIVEAU DE NORME CONCERNÉE

La censure du Conseil constitutionnel qui a frappé, en 2009, la tentative du Sénat d'instaurer un débat d'orientation préalable rend impérative une **modification des articles 42 et 43 de la Constitution**.

Une révision du **règlement** de chaque assemblée serait, par la suite, nécessaire pour traduire la nouvelle rédaction de la Constitution.

PROPOSITION DE RÉDACTION ENVISAGÉE

Article 43 de la Constitution (*modifié*)

« *À l'issue d'un débat d'orientation préalable en séance publique*, les projets et propositions de loi sont envoyés pour examen à l'une des commissions permanentes dont le nombre est limité à huit dans chaque assemblée.

« À la demande du Gouvernement ou de l'assemblée qui en est saisie, les projets ou propositions de loi sont envoyés pour examen à une commission spécialement désignée à cet effet. »

Article 42 de la Constitution (*modifié*)

« La discussion des projets et des propositions de loi porte, en séance, *après l'examen par la commission saisie en application de l'article 43*, sur le texte adopté par ~~celle-ci la commission saisie en application de l'article 43~~ ou, à défaut, sur le texte dont l'assemblée a été saisie. »

« Toutefois, la discussion en séance des projets de révision constitutionnelle, des projets de loi de finances et des projets de loi de financement de la sécurité sociale porte, en première lecture devant la première assemblée saisie, sur le texte présenté par le Gouvernement et, pour les autres lectures, sur le texte transmis par l'autre assemblée.

« La discussion en séance, en première lecture, d'un projet ou d'une proposition de loi ne peut intervenir, devant la première assemblée saisie, qu'à l'expiration d'un délai de six semaines après son dépôt. Elle ne peut intervenir, devant la seconde assemblée saisie, qu'à l'expiration d'un délai de quatre semaines à compter de sa transmission.

« L'alinéa précédent ne s'applique pas si la procédure accélérée a été engagée dans les conditions prévues à l'article 45. Il ne s'applique pas non plus aux projets de loi de finances, aux projets de loi de financement de la sécurité sociale et aux projets relatifs aux états de crise. »

PROPOSITION N° 6

SIMPLIFIER L'EXAMEN DES TEXTES LES PLUS CONSENSUELS EN PRÉVOYANT UN EXAMEN UNIQUEMENT EN COMMISSION

DESCRIPTION

L'article 16 de la loi organique du 15 avril 2009 autorise les règlements des assemblées, « *s'ils instituent une procédure d'examen simplifiée d'un texte et si la mise en œuvre de cette procédure ne fait pas l'objet d'une opposition du Gouvernement, du président de la commission saisie au fond ou du président d'un groupe* », à prévoir que le texte adopté par la commission saisie au fond est seul mis en discussion en séance.

La présente proposition, qui s'inspire d'une expérimentation menée au Sénat du 13 mai 2015 au 30 septembre 2017 et de dispositions en vigueur dans certains pays européens (article 75 de la Constitution espagnole et article 72 de la Constitution italienne), consiste, pour certains textes, à réservé le droit d'amendement au seul examen en commission.

Elle pourrait permettre de compléter ou rénover la **procédure d'examen simplifiée** prévue par les articles 103 à 107 du Règlement de l'Assemblée nationale, qui n'est utilisée en pratique qu'en matière de ratification de conventions internationales.

L'examen de ces textes serait ainsi organisé : **une réunion en commission ouverte à tous les députés permettrait d'élaborer le texte de celle-ci, avant la mise aux voix du texte en séance publique, sans possibilité d'amendement**. En revanche, des explications de vote demeureraient bien entendu possibles.

Cette procédure aurait vocation à **s'appliquer uniquement aux textes consensuels**. Par conséquent, elle devrait être **strictement encadrée**, par l'exigence d'une majorité qualifiée en **Conférence des présidents**. Une condition de double majorité pourrait même être requise, afin d'exiger, d'une part, l'accord de la majorité des députés ou des sénateurs (ou la majorité pondérée des voix en Conférence) et, d'autre part, celui d'un nombre minimal de présidents de groupes politiques. Il ne s'agit, en effet, pas d'escamoter le débat parlementaire, mais uniquement d'éviter les redondances entre la discussion en commission et la discussion en séance.

OBJECTIF(S) RECHERCHÉ(S)

Cette procédure d'examen en commission permettrait une accélération ciblée de la procédure parlementaire.

Réservée aux textes les plus consensuels, elle favoriserait une meilleure complémentarité entre le travail en commission et la séance publique, en évitant la redondance des discussions suscitées par le dépôt d'amendements identiques en commission, puis en séance.

Le bilan de l'expérimentation menée au Sénat paraît, à cet égard, positif.

NIVEAU DE NORME CONCERNÉE

S'il semble possible de n'envisager qu'une révision des règlements des assemblées (*le Président du Sénat a déposé, le 20 novembre 2017, une proposition de résolution visant à pérenniser et adapter la procédure de législation en commission*), il est préférable de prévoir explicitement cette procédure à l'**article 44 de la Constitution** et de confier à la loi organique le soin de définir les conditions dans lesquelles les Conférences des présidents pourront s'opposer à ce que le droit d'amendement ne s'exerce qu'en commission.

PROPOSITION DE RÉDACTION ENVISAGÉE

Article 44 de la Constitution (modifié)

« Les membres du Parlement et le Gouvernement ont le droit d'amendement. Ce droit s'exerce en séance ou en commission, selon les conditions fixées par les règlements des assemblées, dans le cadre déterminé par une loi organique. *La loi organique détermine les conditions dans lesquelles les Conférences des présidents peuvent décider que le droit d'amendement ne s'exerce qu'en commission.*

« Après l'ouverture du débat, le Gouvernement peut s'opposer à l'examen de tout amendement qui n'a pas été antérieurement soumis à la commission.

« Si le Gouvernement le demande, l'assemblée saisie se prononce par un seul vote sur tout ou partie du texte en discussion en ne retenant que les amendements proposés ou acceptés par le Gouvernement ».

PROPOSITION N° 7

PRÉVOIR, PAR DÉFAUT, UNE LECTURE UNIQUE DANS CHAQUE CHAMBRE

DESCRIPTION

La procédure accélérée, prévue par le deuxième alinéa de l'article 45 de la Constitution, permet, à l'initiative du Gouvernement, de limiter à **une seule lecture obligatoire** dans chaque chambre - et non à deux comme dans la procédure ordinaire - la phase d'examen d'un texte précédant la réunion d'une commission mixte paritaire (CMP). Entre 2011 et 2017, la procédure accélérée a été mise en œuvre pour l'examen de 230 textes, dont 169 projets et 61 propositions de loi.

Cette procédure accélérée permet également de s'exonérer des délais constitutionnels de six semaines ou quatre semaines entre le dépôt ou la transmission et l'examen d'un texte en séance publique.

Elle est assortie d'une possibilité offerte aux Conférences des présidents des deux chambres de s'y opposer conjointement, faculté dont elles n'ont jamais usé.

La réforme de la procédure accélérée se ferait selon deux variantes : une navette ne comportant qu'une seule lecture par chambre avant la réunion de la CMP mais où **les délais constitutionnels de l'article 42 demeurerait** (procédure normale « nouvelle manière ») et **une procédure dérogatoire permettant de s'affranchir, sous certaines conditions, de ces délais** (nouvelle « procédure accélérée »).

OBJECTIF(S) RECHERCHÉ(S)

Cette proposition vise à accélérer la procédure législative sans mettre en péril la qualité de la loi. Plusieurs observations confortent cette volonté de supprimer l'obligation de procéder à deux lectures dans chaque assemblée avant la CMP :

- la procédure accélérée, utilisée très fréquemment, est *de facto* devenue la norme ;
- la deuxième lecture apparaît trop souvent comme une répétition de la première lecture, avec les mêmes débats et les mêmes amendements ;
- la meilleure association du Parlement à l'élaboration des projets de loi et l'allongement des étapes précédant l'examen des textes en commission et en séance devraient permettre de bâtir un texte plus consensuel et de meilleure qualité, rendant moins utiles les éventuels ajustements ou corrections d'erreurs.

Cette généralisation de la procédure accélérée n'empêcherait nullement, si un texte le nécessitait, de procéder à plusieurs lectures successives de celui-ci.

NIVEAU DE NORME CONCERNÉE

Une modification des articles 42 et 45 de la Constitution est inévitable. Il convient, d'une part, de réduire à un seul le nombre de lectures obligatoires dans chaque assemblée avant la réunion d'une commission mixte paritaire et, d'autre part, de redéfinir la notion de procédure accélérée (en la déplaçant de l'article 45 au seul article 42).

Les délais de six et quatre semaines seraient maintenus (une autre proposition de ce rapport [la n° 9] consistant à les appliquer au stade de la commission et non de la séance) et ne pourraient être contournés que lors de l'examen des projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale et des projets relatifs aux états de crise, ainsi qu'en cas d'engagement de la procédure accélérée « nouvelle manière ». Un droit d'opposition à l'engagement de la procédure accélérée, en cas d'accord des Conférences des présidents des deux chambres, serait préservé.

Une loi organique pourrait préciser et limiter les conditions du recours à cette procédure accélérée. Il pourrait ainsi être prévu que le Gouvernement ne puisse y recourir, pour « écraser » les délais, que deux fois par session au maximum (hors textes budgétaires et de crise).

PROPOSITION DE RÉDACTION ENVISAGÉE

Article 45 de la Constitution (modifié)

« Tout projet ou proposition de loi est examiné successivement dans les deux assemblées du Parlement en vue de l'adoption d'un texte identique. Sans préjudice de l'application des articles 40 et 41, tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis.

« Lorsque, par suite d'un désaccord entre les deux assemblées, un projet ou une proposition de loi n'a pu être adopté après ~~une lecture deux lectures~~ par chaque assemblée ~~ou, si le Gouvernement a décidé d'engager la procédure accélérée sans que les Conférences des présidents s'y soient conjointement opposées, après une seule lecture par chacune d'entre elles~~, le Premier ministre ou, pour une proposition de loi, les présidents des deux assemblées agissant conjointement, provoquent la réunion d'une commission mixte chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion, ~~sauf si les Conférences des présidents s'y opposent conjointement~~.

« *En cas d'opposition conjointe des Conférences des présidents, le Premier ministre ou, pour une proposition de loi, les présidents des deux assemblées agissant conjointement, ont la faculté de provoquer la réunion d'une commission mixte après deux lectures par chaque assemblée.*

« Le texte élaboré par la commission mixte peut être soumis par le Gouvernement pour approbation aux deux assemblées. Aucun amendement n'est recevable sauf accord du Gouvernement.

« Si la commission mixte ne parvient pas à l'adoption d'un texte commun ou si ce texte n'est pas adopté dans les conditions prévues à l'alinéa précédent, le Gouvernement peut, après une nouvelle lecture par l'Assemblée nationale et par le Sénat, demander à l'Assemblée nationale de statuer définitivement. En ce cas, l'Assemblée nationale peut reprendre soit le texte élaboré par la commission mixte, soit le dernier texte voté par elle, modifié le cas échéant par un ou plusieurs des amendements adoptés par le Sénat. »

Article 42 de la Constitution (modifié)

« La discussion des projets et des propositions de loi porte, en séance, sur le texte adopté par la commission saisie en application de l'article 43 ou, à défaut, sur le texte dont l'assemblée a été saisie.

« Toutefois, la discussion en séance des projets de révision constitutionnelle, des projets de loi de finances et des projets de loi de financement de la sécurité sociale porte, en première lecture devant la première assemblée saisie, sur le texte présenté par le Gouvernement et, pour les autres lectures, sur le texte transmis par l'autre assemblée.

« La discussion en séance, en première lecture, d'un projet ou d'une proposition de loi ne peut intervenir, devant la première assemblée saisie, qu'à l'expiration d'un délai de six semaines après son dépôt. Elle ne peut intervenir, devant la seconde assemblée saisie, qu'à l'expiration d'un délai de quatre semaines à compter de sa transmission.

« L'alinéa précédent ne s'applique pas si ~~la procédure accélérée a été engagée dans les conditions prévues à l'article 45~~ le Gouvernement a décidé d'engager la procédure accélérée sans que les Conférences des présidents s'y soient conjointement opposées, dans des conditions et sous des limites définies par une loi organique. Il ne s'applique pas non plus aux projets de loi de finances, aux projets de loi de financement de la sécurité sociale et aux projets relatifs aux états de crise. ».

PROPOSITION N° 8

SYSTÉMATISER LA PRÉSENCE DU GOUVERNEMENT EN COMMISSION

DESCRIPTION

Cette proposition vise à rendre obligatoire la présence des membres du Gouvernement lors de l'examen d'un texte par une commission saisie en application de l'article 43 de la Constitution. En effet, à ce jour, les membres du Gouvernement n'assistent pas systématiquement aux réunions des commissions lors de l'examen des projets ou propositions de loi, et ce même si la Constitution et le Règlement de l'Assemblée nationale les y autorisent. Il s'agirait donc de **créer une obligation pour le Gouvernement d'être présent lors de l'examen d'un texte en commission**, plus particulièrement lorsque ce texte est un projet de loi.

OBJECTIF(S) RECHERCHÉ(S)

Cette proposition s'inscrit dans la continuité de la réforme constitutionnelle de 2008, qui allait dans le sens d'un renforcement du rôle des commissions lors de l'élaboration de la loi. Dans cet esprit, elle avait permis que les textes débattus en séance soient ceux issus des travaux des commissions. De la même manière, la présence obligatoire des membres du Gouvernement permettrait un approfondissement du travail en commission, avec pour objectif de faire de l'examen en commission une étape décisive de l'élaboration de la loi.

Cette solution rejoint la proposition consistant à laisser aux commissions davantage de temps pour examiner les textes qui leur sont soumis (voir *la proposition n° 9*). La présence des membres du Gouvernement permettrait de rendre le travail en commission plus exhaustif et d'adopter un texte mieux préparé avant l'examen en séance. **La discussion de certains sujets se déroulerait ainsi en commission, au lieu d'être reportée, comme elle l'est parfois, au moment de la séance publique.** Cette dernière s'en trouverait par-là même allégée.

La présence des ministres serait d'autant plus nécessaire si la procédure consistant à réserver le droit d'amendement au seul examen en commission pour certains textes était en vigueur (voir *la proposition n° 6*).

NIVEAU DE NORME CONCERNÉE

Dans une décision du 9 avril 2009, le Conseil constitutionnel a considéré que la Constitution implique « que le Gouvernement puisse participer aux travaux des commissions consacrés à l'examen des projets et propositions de loi ainsi que des amendements dont ceux-ci font l'objet et assister aux votes destinés à arrêter le texte sur lequel portera la discussion en séance ».

Une modification de la Constitution (article 31) consacrerait l'obligation, et non plus simplement la faculté, pour les membres du Gouvernement d'être présents en commission lors de l'examen des textes de loi.

L'article 45 du Règlement de l'Assemblée nationale, qui prévoit que « *les ministres ont accès dans les commissions ; ils doivent être entendus quand ils le demandent* », pourrait en conséquence être modifié lui aussi, afin de prévoir leur présence systématique lors de l'examen des projets et propositions de loi.

PROPOSITION DE RÉDACTION ENVISAGÉE

Article 31 de la Constitution (modifié)

« Les membres du Gouvernement ont accès aux deux assemblées. Ils sont entendus quand ils le demandent.

« *Ils sont présents lors l'examen des projets et des propositions de loi par les commissions saisies en application de l'article 43 de la Constitution.*

« Ils peuvent se faire assister par des commissaires du Gouvernement ».

PROPOSITION N° 9

ACCROÎTRE LE TEMPS LAISSÉ AUX COMMISSIONS POUR EXAMINER LES TEXTES DE LOI

DESCRIPTION

Cette proposition vise à laisser aux commissions permanentes ou spéciales de l'Assemblée nationale et du Sénat davantage de temps pour examiner les textes qui leur sont soumis. Actuellement, aux termes du troisième alinéa de l'article 42 de la Constitution, l'examen en première lecture des projets et propositions de loi ne peut intervenir, en séance publique, qu'à l'expiration d'un **délai de six semaines** à compter de leur dépôt sur le Bureau de la première assemblée saisie, puis d'un délai de **quatre semaines** à compter de leur transmission à la seconde.

Il convient de soumettre à ces mêmes délais l'examen des textes, en première lecture, non plus en séance mais en **commission**. Une telle évolution s'inscrirait dans le prolongement de celle ayant consisté à faire des textes adoptés en commission la base de la discussion en séance, intervenue à l'occasion de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008. Ces dispositions ne s'appliqueraient pas à l'examen des textes budgétaires et des projets relatifs aux états de crise, ni lorsque la procédure accélérée « nouvelle manière » serait engagée.

OBJECTIF(S) RECHERCHÉ(S)

Cette proposition, impliquant une réécriture très limitée de l'article 42 de la Constitution, a pour objet de laisser aux commissions un **délai suffisamment long** pour conduire des travaux préparatoires dans des conditions susceptibles de **garantir aux parlementaires une information complète sur les enjeux des réformes**.

Au regard de l'envergure et de la technicité de la plupart des textes présentés par le Gouvernement et, dans une moindre mesure, de ceux déposés par les parlementaires eux-mêmes, il est nécessaire de donner aux rapporteurs comme à l'ensemble des membres d'une commission **plus de temps pour organiser des auditions et d'éventuels déplacements**.

Il arrive trop souvent que les commissions soient appelées à se prononcer sur un texte dans un délai trop bref après son dépôt, la discussion étant parfois davantage « nourrie » en séance. Il n'est d'ailleurs pas exceptionnel que les auteurs d'amendements soient invités à les retirer pour les modifier en vue de la séance.

La portée de la disposition en vertu de laquelle la discussion d'un projet ou d'une proposition de loi porte, en séance, sur le texte adopté par la commission, s'en trouve, dans une certaine mesure, amoindrie. Il semble donc opportun d'en tirer les conséquences et de donner aux commissions les moyens - et le temps - de jouer pleinement le rôle que la Constitution leur reconnaît.

Avec la mise en œuvre de cette proposition, le débat en séance pourrait intervenir rapidement après l'adoption du texte par la commission. Il pourrait également durer moins longtemps, dès lors que ne lui seraient plus « réservés » certains sujets.

NIVEAU DE NORME CONCERNÉE

Une révision de l'**article 42 de la Constitution** serait nécessaire.

PROPOSITION DE RÉDACTION ENVISAGÉE

Article 42 de la Constitution (*modifié*)

« La discussion des projets et des propositions de loi porte, en séance, sur le texte adopté par la commission saisie en application de l'article 43 ou, à défaut, sur le texte dont l'assemblée a été saisie.

« Toutefois, la discussion en séance des projets de révision constitutionnelle, des projets de loi de finances et des projets de loi de financement de la sécurité sociale porte, en première lecture devant la première assemblée saisie, sur le texte présenté par le Gouvernement et, pour les autres lectures, sur le texte transmis par l'autre assemblée.

« La discussion en **séance commission**, en première lecture, d'un projet ou d'une proposition de loi ne peut intervenir, devant la première assemblée saisie, qu'à l'expiration d'un délai de six semaines après son dépôt. Elle ne peut intervenir, devant la seconde assemblée saisie, qu'à l'expiration d'un délai de quatre semaines à compter de sa transmission.

« L'alinéa précédent ne s'applique pas si la procédure accélérée a été engagée dans les conditions prévues à l'article 45. Il ne s'applique pas non plus aux projets de loi de finances, aux projets de loi de financement de la sécurité sociale et aux projets relatifs aux états de crise. ».

PROPOSITION N° 10

METTRE FIN AU DÉPÔT D'AMENDEMENTS « HORS DÉLAI » PAR LE GOUVERNEMENT

DESCRIPTION

L'article 13 de la loi organique du 15 avril 2009 prévoit que les amendements cessent d'être recevables après le début de l'examen du texte en séance publique, renvoyant aux règlements des assemblées la détermination des conditions dans lesquelles est fixée une date antérieure à compter de laquelle ces amendements ne sont plus recevables. Après l'expiration de ces délais, sont seuls recevables les amendements déposés par le Gouvernement ou par la commission saisie au fond.

Lorsque le Gouvernement fait usage de la faculté qui lui est offerte de déposer des amendements « hors délai », le deuxième alinéa de l'article 99 du Règlement de l'Assemblée nationale prévoit, en contrepartie, que les délais de dépôt peuvent être ouverts de nouveau pour les députés.

Il est proposé de **supprimer cette faculté pour le Gouvernement en ne la maintenant que pour la commission saisie au fond ou de la conditionner à l'accord de la commission**.

OBJECTIF(S) RECHERCHÉ(S)

La possibilité offerte au Gouvernement de déposer des amendements « hors délai » devait lui permettre de concrétiser un accord ou un compromis politique tardivement obtenu. Une meilleure concertation de l'ensemble des acteurs institutionnels et une plus grande implication du Parlement dans la préparation des projets de loi, en amont de leur discussion, devrait rendre cette nécessité moins pressante.

En pratique, les amendements déposés « hors délai » par le Gouvernement sont susceptibles de mettre en péril la qualité de la norme votée et démultiplient le risque d'erreurs juridiques dans l'écriture de la loi. Déposés au dernier moment, ces amendements n'ont, en effet, pas le temps d'être sérieusement expertisés.

Ils constituent également une source de tensions avec les parlementaires. Ils donnent souvent le sentiment que le Gouvernement cherche à s'imposer par la surprise et par la force, ce qui nuit à la qualité des débats parlementaires en créant des frictions et un raidissement inutile des échanges.

Afin de rééquilibrer les relations entre le Parlement et le Gouvernement, il apparaît nécessaire d'interdire le dépôt « hors délai » d'amendements gouvernementaux. Néanmoins, afin de ne pas figer excessivement la situation en amont de la séance publique et de ne pas décourager la poursuite, même tardive, d'un compromis, cette faculté pourrait être conservée pour la commission saisie au fond.

Il pourrait également être octroyé à la commission la faculté d'autoriser le dépôt « hors délai » d'un amendement du Gouvernement.

NIVEAU DE NORME CONCERNÉE

Une révision de l'article 44 de la **Constitution** pourrait accueillir une telle inflexion du droit d'amendement.

PROPOSITION DE RÉDACTION ENVISAGÉE

Article 44 de la Constitution (*modifié*)

« Les membres du Parlement et le Gouvernement ont le droit d'amendement. Ce droit s'exerce en séance ou en commission selon les conditions fixées par les règlements des assemblées, dans le cadre déterminé par une loi organique. *Le règlement de chaque assemblée fixe les conditions dans lesquelles les amendements du Gouvernement et des membres du Parlement cessent d'être recevables.*

« Après l'ouverture du débat, le Gouvernement peut s'opposer à l'examen de tout amendement qui n'a pas été antérieurement soumis à la commission.

« Si le Gouvernement le demande, l'Assemblée saisie se prononce par un seul vote sur tout ou partie du texte en discussion en ne retenant que les amendements proposés ou acceptés par le Gouvernement. »

PROPOSITION N° 11

LIBÉRER LA CAPACITÉ D'AMENDEMENT DES PARLEMENTAIRES EN MATIÈRE FINANCIÈRE

DESCRIPTION

L'article 40 de la Constitution interdit que les propositions et amendements parlementaires aient pour conséquence « soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique ».

Cette formulation, qui distingue les amendements touchant aux ressources (au pluriel) de ceux portant sur une charge (au singulier), a abouti à une situation paradoxale dans laquelle un parlementaire peut proposer d'amoindrir une recette publique (pour autant qu'il la « gage » par la création d'une recette équivalente) mais ne peut proposer de créer un dispositif coûteux. **L'irrecevabilité frappe, au dépôt, tout amendement créant ou aggravant une charge publique**, même gagé par la diminution ou la suppression d'une charge équivalente.

Cette lecture des dispositions constitutionnelles est moins sévère pour les propositions de loi que pour les amendements. Le contrôle de la recevabilité des propositions de loi est traditionnellement plus favorable à l'initiative parlementaire que celui exercé sur les amendements. Ainsi les propositions de loi diminuant des ressources comme celles créant ou aggravant une charge peuvent être déposées, à condition d'être formellement assorties d'un gage. Bien entendu, l'irrecevabilité des propositions de loi peut être soulevée à tout moment de la procédure, ce qui peut être l'occasion de sanctionner une méconnaissance de l'article 40.

Parce qu'elle reflète une conception du parlementarisme héritée des débuts de la Ve République et qu'elle n'a nullement su empêcher la dérive des finances publiques, la suppression de l'article 40 a souvent été proposée. Si l'idée mérite d'être débattue, on pourrait envisager **un assouplissement du contrôle de recevabilité financière des amendements d'origine parlementaire, s'inspirant des principes guidant la recevabilité financière des propositions de loi**.

Ainsi, le contrôle *a priori* de tous les amendements proposés par les parlementaires, qui constitue aujourd'hui une exigence constitutionnelle, pourrait être supprimé, afin de permettre à tout parlementaire de déposer un amendement, même constitutif d'une charge au sens de l'article 40.

Ces amendements seraient publiés, à condition d'être correctement gagés, mais seraient susceptibles d'être frappés d'irrecevabilité par la suite.

OBJECTIF(S) RECHERCHÉ(S)

L'assouplissement des règles de recevabilité financière des amendements favoriserait l'initiative parlementaire en supprimant le « couperet », jugé parfois arbitraire, que constitue le contrôle *a priori* assuré, en pratique, par le président de la commission des finances.

Sans faire peser sur les finances publiques un risque excessif et sans revenir sur ce symbole du parlementarisme rationalisé qu'incarne l'article 40, une réforme du contrôle de recevabilité permettrait la publication de tous les amendements et la discussion en séance de propositions jusqu'à présent écartées *a priori*.

Elle assurerait, par ailleurs, une plus grande transparence dans l'examen de la recevabilité financière des amendements puisque les amendements frappés d'irrecevabilité auraient été rendus publics.

Enfin, une telle réforme aurait pour vertu d'uniformiser les règles de recevabilité des propositions de loi et des amendements et de diminuer drastiquement le nombre d'amendements demandant un rapport au Gouvernement, qui sont généralement déposés pour contourner l'article 40.

NIVEAU DE NORME CONCERNÉE

Une révision de l'**article 40 de la Constitution** serait nécessaire.

PROPOSITION DE RÉDACTION ENVISAGÉE

Article 40 de la Constitution (*modifié*)

« Les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique. *Le règlement de chaque assemblée détermine les modalités du contrôle de la recevabilité des propositions et des amendements, après leur dépôt.* »

PROPOSITION N° 12

REFORCER LA PRÉVISIBILITÉ DES SÉANCES EN PLANIFIANT LA DISCUSSION DES TEXTES DANS LE CADRE D'UN « TEMPS PROGRAMMÉ » MIEUX STRUCTURÉ

DESCRIPTION

Cette proposition vise à instaurer une procédure de « temps organisé » ou « structuré ». Cette procédure, inspirée du modèle britannique, consisterait à fixer une durée globale de discussion, puis à la décliner par jour de séance. La Conférence des Présidents aurait alors la possibilité de déterminer, à l'avance, que tels articles seraient examinés tel jour de la semaine. Ce mécanisme viendrait, tout en s'en inspirant, se substituer au temps législatif programmé (TLP).

Selon cette procédure instituée à l'Assemblée nationale en 2009, la Conférence des Présidents fixe une durée globale et maximale pour l'examen de l'ensemble d'un texte et la ventile entre les groupes politiques, selon une clé de répartition qui est de l'ordre de 60 % pour l'opposition et 40 % pour la majorité, un temps forfaitaire étant attribué aux non-inscrits. Chaque groupe dispose ainsi d'un temps de parole qu'il aménage comme il le souhaite. Les députés peuvent, dans le temps alloué, s'exprimer librement. Une fois le temps de parole de leur groupe expiré, leurs amendements sont mis aux voix sans débat.

Une évolution de ce système est envisageable. D'une part, il serait possible de décliner le temps global à l'intérieur de la séquence d'examen des articles, afin d'organiser les séances ou les journées de séance en fonction de la structure des textes de loi. Certains articles ou blocs thématiques pourraient ainsi être regroupés à des moments connus à l'avance.

D'autre part, un mécanisme de sélection des amendements qu'un groupe souhaiterait défendre en séance pourrait être mis en place. Le droit d'amendement ne serait nullement remis en cause et tout parlementaire pourrait continuer de déposer individuellement ses amendements, qui seront toujours soumis au vote. Mais le droit de les défendre oralement ne serait plus absolu, il serait conditionné au respect de la planification des débats arrêtée par la Conférence des Présidents. Les parlementaires seraient incités à privilégier certains amendements par rapport à d'autres lors de la discussion.

Le cas échéant, la mise aux voix sans débat de certains amendements pourrait être compensée par un mécanisme de contributions écrites, qui seraient publiées. Ainsi, les membres du Parlement n'ayant pas pu défendre leurs amendements avant leur mise au vote pourraient le faire par écrit. Cette piste permettrait d'offrir une nouvelle modalité d'expression publique aux parlementaires.

En effet, le cadre de l'écrit est bien souvent un gage de qualité, les idées s'exprimant avec davantage de structure, de précision, de richesse. Des éléments illustratifs, comme des graphiques ou des tableaux, peuvent apporter un complément utile à l'argumentation et *in fine* enrichir le débat démocratique. Ces argumentaires écrits seraient rendus publics, par exemple au *Journal officiel*, ce qui permettrait de marquer publiquement l'implication de leur auteur sur la thématique en cause. Cette réforme, qui ne nécessite pas une révision constitutionnelle, pourrait utilement trouver place dans une modification du Règlement de l'Assemblée nationale.

OBJECTIF(S) RECHERCHÉ(S)

La procédure du TLP n'a pas eu l'effet positif que l'on attendait sur l'organisation de l'examen parlementaire. En effet, avec des durées globales de discussion très longues, le TLP n'a pas garanti une meilleure organisation de la semaine parlementaire. **Le « temps organisé » ou « structuré » permettrait d'améliorer cette procédure, par une organisation plus structurée et resserrée des discussions.**

L'objectif de cette proposition est de **rationaliser la discussion parlementaire, d'améliorer la qualité de la loi et de renforcer la prévisibilité des débats**. Les acteurs du débat législatif, tout en voyant leur temps de parole « libéré », bénéficieraient d'une plus grande prévisibilité et pourraient dès lors organiser au mieux leurs agendas. Le « temps organisé » permettrait de concentrer le débat sur les questions essentielles, en incitant les groupes à mettre en avant leurs amendements les plus importants.

NIVEAU DE NORME CONCERNÉE

Une modification de la Constitution n'est pas impérative pour introduire la procédure de « temps organisé ». La réécriture du premier alinéa de l'**article 44**, lors de la révision constitutionnelle de 2008, a permis l'instauration du TLP et pourrait suffire à garantir la constitutionnalité de cette réforme, qui gagnerait néanmoins à être renforcée par une assise constitutionnelle la consacrant explicitement.

PROPOSITION DE RÉDACTION ENVISAGÉE

Article 44 de la Constitution (*modifié*)

« Les membres du Parlement et le Gouvernement ont le droit d'amendement. Ce droit s'exerce en séance ou en commission selon les conditions fixées par les règlements des assemblées, dans le cadre déterminé par une loi organique. *Les règlements des assemblées peuvent instaurer une procédure impartissant des délais pour l'examen d'un texte en séance.*

« Après l'ouverture du débat, le Gouvernement peut s'opposer à l'examen de tout amendement qui n'a pas été antérieurement soumis à la commission.

« Si le Gouvernement le demande, l'assemblée saisie se prononce par un seul vote sur tout ou partie du texte en discussion en ne retenant que les amendements proposés ou acceptés par le Gouvernement ».

PROPOSITION N° 13

SUPPRIMER LE PRINCIPE DES SECONDES DÉLIBÉRATION

DESCRIPTION

Il est temps de mettre fin aux secondes délibérations telles que le Parlement les pratique aujourd’hui, c'est-à-dire celles décidées à la seule discrétion du Gouvernement. Celles-ci seraient désormais soumises uniquement à l'accord de la commission.

Il est possible d'imaginer que le champ des secondes délibérations soit principalement limité à des aspects techniques ou de coordination, notamment dans le cadre des textes financiers ou encore pour assurer la qualité et l'intelligibilité de la loi. Ces dernières matières ne seraient donc pas concernées par la limitation ainsi introduite. Les sujets de fond, en revanche, ne pourraient être soumis à une seconde délibération que si la commission le juge opportun.

OBJECTIF(S) RECHERCHÉ(S)

La seconde délibération est trop souvent utilisée par le Gouvernement comme un moyen détourné pour revenir, en fin de discussion d'un texte, sur les votes émis par les parlementaires lors de l'examen des articles et des amendements. Elle est souvent exécutée en urgence, dans des conditions opaques et surtout dégradées puisqu'elle intervient généralement très tardivement.

La suppression de la seconde délibération est le corollaire nécessaire à la réorganisation du temps d'examen parlementaire qui doit se dérouler dans des conditions de transparence et de clarté renforcées.

Dans une perspective de revalorisation du rôle des parlementaires, cet instrument apparaît de moins en moins acceptable. Les outils aux mains du Gouvernement lui permettant de rationaliser la procédure parlementaire sont suffisamment nombreux pour supprimer, dans son principe, ce dispositif parfois perçu comme un camouflet par les parlementaires.

On peut, en effet, penser que la nouvelle procédure législative n'aura plus besoin de cet instrument inégal et injuste.

NIVEAU DE NORME CONCERNÉE

La suppression du principe actuel de la seconde délibération relève principalement de la modification des règlements de chaque assemblée.

Une accroche constitutionnelle, à l'article 44, pourrait cependant être envisagée afin de garantir la constitutionnalité de cette proposition et éviter, ainsi, toute censure du nouveau dispositif.

PROPOSITION DE RÉDACTION ENVISAGÉE

Article 44 de la Constitution (modifié)

« Les membres du Parlement et le Gouvernement ont le droit d'amendement. Ce droit s'exerce en séance ou en commission selon les conditions fixées par les règlements des assemblées, dans le cadre déterminé par une loi organique.

« Après l'ouverture du débat, le Gouvernement peut s'opposer à l'examen de tout amendement qui n'a pas été antérieurement soumis à la commission.

« Si le Gouvernement le demande, l'assemblée saisie se prononce par un seul vote sur tout ou partie du texte en discussion en ne retenant que les amendements proposés ou acceptés par le Gouvernement.

« *Une assemblée peut décider, avant le vote d'un projet ou d'une proposition de loi et à la demande de la commission saisie au fond, qu'il sera procédé à une seconde délibération sur tout ou partie du texte, dans les conditions fixées par le règlement de chaque assemblée. La seconde délibération est de droit, à la demande du Gouvernement ou de la commission saisie au fond, lors de l'examen d'un projet de loi de finances ou de financement de la sécurité sociale »,*

PROPOSITION N° 14

RÉFORMER LE FONCTIONNEMENT DES COMMISSIONS MIXTES PARITAIRES ET SUPPRIMER L'ÉTAPE DE LA NOUVELLE LECTURE POUR SIMPLIFIER LA NAVETTE

DESCRIPTION

Cette proposition consiste à modifier l'organisation de la navette parlementaire dans le cas où les deux assemblées n'auraient pas adopté un texte dans des termes identiques à l'issue de la première lecture et de la réunion de la commission mixte paritaire (CMP).

L'étape de la nouvelle lecture serait supprimée. Aux termes du dernier alinéa de l'article 45 de la Constitution, celle-ci peut intervenir dès lors que la CMP n'est pas parvenue à l'adoption d'un texte commun ou lorsque le texte issu de ses travaux n'a pas été voté dans des termes identiques par les deux assemblées.

Une telle évolution devrait être accompagnée par l'aménagement des règles encadrant l'organisation et le fonctionnement des CMP afin que **la légitimité de leurs décisions soit plus forte** et que **la procédure gagne en transparence**.

OBJECTIF(S) RECHERCHÉ(S)

Cette proposition vise à limiter la durée de la navette parlementaire en réduisant le nombre d'étapes consécutives à l'échec d'une CMP. Elle procède du constat que l'étape de la nouvelle lecture, à l'Assemblée puis au Sénat, allonge mécaniquement la durée du processus d'élaboration des lois (le texte étant examiné en commission puis en séance) sans apporter réellement de valeur ajoutée au texte définitivement adopté.

Les assemblées se contentent généralement de revenir à la version du projet ou de la proposition de loi qu'elles ont votée au stade de la lecture précédente, ce qui s'explique par des raisons **politiques** mais aussi **juridiques**. En effet, la recevabilité des amendements est alors subordonnée à l'existence d'un **lien direct** avec les dispositions restant en discussion.

Supprimer l'étape de la nouvelle lecture laisserait au Gouvernement la faculté de **donner directement le dernier mot à l'Assemblée nationale** à l'issue de l'échec d'une CMP. Invitée par le Gouvernement à statuer définitivement, l'Assemblée conserverait la possibilité, ainsi que cela est prévu aujourd'hui, de reprendre soit le texte de la CMP, soit le texte adopté par elle, auquel elle pourrait intégrer des amendements adoptés au Sénat.

La mise en œuvre de cette proposition va nécessairement de pair avec la transformation de certaines des règles relatives aux travaux des CMP. En premier lieu, l'adoption des dispositions discutées à l'occasion de la réunion des commissions mixtes pourrait être soumise au **respect d'une double condition de majorité** afin que les décisions prises soient empreintes d'une légitimité renforcée : majorité des membres composant la commission (soit, dans le système actuel, 8 voix sur

14) et majorité des membres composant les délégations de l'Assemblée d'une part, et du Sénat d'autre part (soit 4 députés et 4 sénateurs). En second lieu, et afin que la transparence innerve davantage encore la procédure législative, **la publicité des réunions des CMP pourrait devenir la règle**, ainsi qu'elle l'est pour les réunions des commissions permanentes de l'Assemblée nationale, ce qui apparaît tout à fait satisfaisant.

Ces nouvelles dispositions en faveur d'une **transparence accrue** pourraient figurer dans une loi organique consacrée au régime applicable aux travaux des commissions mixtes paritaires. Elles seraient ensuite précisées dans les règlements de chacune des assemblées. Ces évolutions pourraient d'ailleurs être l'occasion de revoir la composition des CMP.

NIVEAU DE NORME CONCERNÉE

Une révision de l'**article 45 de la Constitution** serait nécessaire, avant d'en tirer les conséquences dans le règlement de chaque assemblée.

PROPOSITION DE RÉDACTION ENVISAGÉE

Article 45 de la Constitution (modifié)

« Tout projet ou proposition de loi est examiné successivement dans les deux assemblées du Parlement en vue de l'adoption d'un texte identique. Sans préjudice de l'application des articles 40 et 41, tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis.

« Lorsque, par suite d'un désaccord entre les deux assemblées, un projet ou une proposition de loi n'a pu être adopté après deux lectures par chaque assemblée ou, si le Gouvernement a décidé d'engager la procédure accélérée sans que les Conférences des présidents s'y soient conjointement opposées, après une seule lecture par chacune d'entre elles, le Premier ministre ou, pour une proposition de loi, les présidents des deux assemblées agissant conjointement, ont la faculté de provoquer la réunion d'une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion.

« *Une loi organique détermine les conditions de mise en œuvre du précédent alinéa, en particulier les règles relatives à la composition et au fonctionnement des commissions mixtes paritaires qu'à la publicité de leurs travaux.*

« Le texte élaboré par la commission mixte peut être soumis par le Gouvernement pour approbation aux deux assemblées. Aucun amendement n'est recevable sauf accord du Gouvernement.

« Si la commission mixte ne parvient pas à l'adoption d'un texte commun ou si ce texte n'est pas adopté dans les conditions prévues à l'alinéa précédent, le Gouvernement peut, ~~après une nouvelle lecture par l'Assemblée nationale et par le Sénat~~, demander à l'Assemblée nationale de statuer définitivement. En ce cas, l'Assemblée nationale peut reprendre soit le texte élaboré par la commission mixte, soit le texte voté par elle, modifié le cas échéant par un ou plusieurs des amendements adoptés par le Sénat, ou, à défaut, le texte initialement déposé. »

PROPOSITION N° 15

ÉLARGIR LE RECOURS AUX AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT SUR LES PROPOSITIONS DE LOI ET L'ÉTENDRE AUX AMENDEMENTS DU GOUVERNEMENT ET DES PARLEMENTAIRES

DESCRIPTION

Cette proposition consiste à associer davantage le Conseil d'État au processus d'élaboration des lois en étendant le principe de sa consultation préalable pour les propositions de loi inscrites à l'ordre du jour de l'une des chambres ainsi que pour les amendements présentés par le Gouvernement et, dans certains cas seulement, par les parlementaires.

À ce jour, le Conseil d'État est chargé par le deuxième alinéa de l'article 39 de la Constitution de rendre un avis sur les projets de loi avant qu'ils ne soient délibérés en conseil des ministres et, a fortiori, déposés sur le Bureau de l'une des assemblées.

Il peut aussi, depuis la révision constitutionnelle de 2008, être invité par le président de l'Assemblée nationale ou du Sénat à rendre un avis sur une proposition de loi avant son examen en commission, sauf si son auteur s'y oppose. Cette seconde possibilité figure au dernier alinéa du même article de la Constitution. La procédure est précisée par la loi n° 2009-689 du 15 juin 2009 et le décret n° 2009-926 du 29 juillet 2009.

OBJECTIF(S) RECHERCHÉ(S)

Cette proposition, qui comprend deux volets, vise à faire en sorte qu'un plus grand nombre de textes débattus au Parlement soient soumis, au préalable, à l'examen du Conseil d'État et que cet avis constitue un enrichissement du débat parlementaire.

D'une part, le recours à la procédure prévue au dernier alinéa de l'article 39, aujourd'hui facultatif, pourrait être systématisé dès lors que les propositions de loi seraient inscrites à l'ordre du jour de l'une des assemblées (mais il demeurerait facultatif pour les autres propositions de loi). Cette procédure, utilisée à 22 reprises depuis sa création (15 fois à l'initiative du président de l'Assemblée nationale et 7 fois à l'initiative du président du Sénat), a fait ses preuves.

L'analyse et les recommandations du Conseil d'État, formulées dans un avis rendu en assemblée générale, confèrent incontestablement aux propositions de loi qui lui sont soumises une « validité » juridique renforcée en même temps qu'elles constituent une aide précieuse pour les rapporteurs dans la perspective de l'examen des textes. Certains amendements trouvent d'ailleurs leur origine dans les remarques et suggestions contenues dans les avis.

Cette évolution pourrait prendre la forme d'un complément à l'article 39 de la Constitution et d'une modification de la loi du 15 juin 2009. En pratique, elle représenterait une charge nouvelle pour le Conseil d'État, la part des propositions de loi dans le total des textes adoptés ayant considérablement augmenté au cours des années récentes.

D'autre part, la consultation préalable du Conseil d'État pourrait aussi **devenir obligatoire pour les amendements du Gouvernement** de telle sorte que celui-ci ne serait plus en mesure d'amender, parfois dans une large mesure, les projets de loi qu'il dépose sans que le Conseil d'État soit consulté préalablement. À titre d'illustration, le Gouvernement avait déposé, à l'occasion de la première lecture du projet de loi portant application des mesures relatives à la justice du XXI^e siècle, 26 amendements au Sénat et 19 à l'Assemblée.

Cette consultation pourrait aussi **être autorisée, dans certaines conditions, pour les amendements des parlementaires, sans être rendue obligatoire**. Ce dispositif n'est certes pas susceptible d'être mis en œuvre pour l'ensemble des amendements déposés, pour des raisons tenant d'une part à leur importance quantitative, et d'autre part à la liberté que conservent, bien évidemment, les députés auteurs de ces amendements de ne pas souhaiter recourir à cet avis. Il pourrait ainsi y être recouru pour un nombre limité d'amendements sur chaque texte. Ce droit serait ouvert à tous les groupes, de la majorité comme de l'opposition, le cas échéant par le biais d'un droit de tirage, dans des conditions là aussi définies par la loi organique.

La consultation du Conseil d'État sur les amendements d'origine gouvernementale ou parlementaire nécessiterait l'introduction d'une disposition nouvelle dans la Constitution, sans doute à l'article 44 relatif au droit d'amendement, ainsi que la modification de la loi organique – pour les premiers – et de la loi ordinaire – pour les seconds. Cette nouvelle procédure impliquerait aussi la modification des règlements de chaque assemblée.

M. Jean-Marc Sauvé, vice-Président du Conseil d'État, a indiqué être ouvert à ces évolutions au cours de son audition du 8 novembre 2017 par le groupe de travail portant sur le contrôle et l'évaluation.

NIVEAU DE NORME CONCERNÉE

Les dispositions de Constitution régissant le dépôt des propositions de loi (**article 39**) et le droit d'amendement (**article 44**) devraient être modifiées avant la révision de la loi organique, de la loi et du règlement de chaque assemblée.

PROPOSITION DE RÉDACTION ENVISAGÉE

Article 39 de la Constitution (*modifié*)

- « L'initiative des lois appartient concurremment au Premier ministre et aux membres du Parlement.
- « Les projets de loi sont délibérés en conseil des ministres après avis du Conseil d'État et déposés sur le bureau de l'une des deux assemblées. Les projets de loi de finances et de loi de financement de la sécurité sociale sont soumis en premier lieu à l'Assemblée nationale. Sans préjudice du premier alinéa de l'article 44, les projets de loi ayant pour principal objet l'organisation des collectivités territoriales sont soumis en premier lieu au Sénat.
- « La présentation des projets de loi déposés devant l'Assemblée nationale ou le Sénat répond aux conditions fixées par une loi organique.
- « Les projets de loi ne peuvent être inscrits à l'ordre du jour si la Conférence des présidents de la première assemblée saisie constate que les règles fixées par la loi organique sont méconnues. En cas de désaccord entre la Conférence des présidents et le Gouvernement, le président de l'assemblée intéressée ou le Premier ministre peut saisir le Conseil constitutionnel qui statue dans un délai de huit jours.

« Dans les conditions prévues par la loi, le président d'une assemblée peut soumettre pour avis au Conseil d'État, avant son examen en commission, une proposition de loi déposée par l'un des membres de cette assemblée, sauf si ce dernier s'y oppose.

« Une proposition de loi ne peut être inscrite à l'ordre du jour qu'après avoir fait l'objet, avant son examen en commission, d'un avis du Conseil d'État, saisi par le président de l'assemblée concernée. La loi précise les conditions d'application du présent article. »

Article 44 de la Constitution (*modifié*)

« Les membres du Parlement et le Gouvernement ont le droit d'amendement. Ce droit s'exerce en séance ou en commission selon les conditions fixées par les règlements des assemblées, dans le cadre déterminé par une loi organique.

« Dans les conditions fixées par une loi organique, les amendements présentés par le Gouvernement et par les membres du Parlement peuvent être soumis pour avis au Conseil d'État avant leur dépôt.

« Après l'ouverture du débat, le Gouvernement peut s'opposer à l'examen de tout amendement qui n'a pas été antérieurement soumis à la commission.

« Si le Gouvernement le demande, l'assemblée saisie se prononce par un seul vote sur tout ou partie du texte en discussion en ne retenant que les amendements proposés ou acceptés par le Gouvernement.

PROPOSITION N° 16

REPENSER LA PROCÉDURE D'EXAMEN DES TEXTES BUDGÉTAIRES

DESCRIPTION

Cette proposition consiste à rééquilibrer le débat sur le budget, aujourd’hui excessivement concentré sur la prévision et l’autorisation, en faveur du contrôle et de l’évaluation de son exécution.

Indépendamment de toute révision constitutionnelle, il serait envisageable, à droit constant, de modifier dès l’an prochain l’articulation de la discussion des projets de loi de finances (PLF) initiale, des projets de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) et des projets de loi de règlement, tout en effectuant quelques aménagements de la procédure budgétaire relevant essentiellement de la compétence de la Conférences des Présidents de chaque assemblée.

Il serait ainsi envisageable d’organiser une **discussion commune des « volets recettes » du PLF et du PLFSS** et d’y évoquer les mesures fiscales non rattachées (tels que les crédits d’impôt). Cela permettrait d’avoir une vision globale des grands équilibres budgétaires. Le « volet dépenses », c’est-à-dire la seconde partie du PLF, pourrait, quant à lui, être abordé de manière plus synthétique qu’aujourd’hui en **conservant le principe de l’examen des missions en commission élargie** – maintenant, ainsi, l’**implication de toutes les commissions** dans le débat budgétaire initial et permettant à chaque ministre de venir défendre son budget – mais **en concentrant les débats sur les missions budgétaires en séance sur une seule semaine** (et non sur trois, comme c’est le cas à l’heure actuelle).

En contrepartie, le débat sur la loi de règlement pourrait être revalorisé en prenant place, au printemps, dans **une semaine ou une quinzaine du contrôle et de l’évaluation** que pourrait conclure le débat d’orientation des finances publiques prévu par la LOLF, faisant ainsi un lien direct entre les exercices budgétaires successifs. Cette semaine ou quinzaine consacrée à un travail *ex post* accorderait une place significative à toutes les commissions permanentes.

Cette évolution pourrait recevoir une consécration constitutionnelle par la reconnaissance, dans notre norme suprême, de l’existence des lois de règlement – qui pourraient être rebaptisées **lois de réalisation** et d’approbation des comptes de l’État – et du rôle qu’elles doivent jouer en matière de contrôle de l’exécution budgétaire et d’évaluation des politiques publiques.

Plus précisément, il serait inséré un nouvel alinéa dans l’article 34 de la Constitution qui énumère les différentes catégories de loi. L’article 47-2 serait lui-même modifié pour prévoir expressément que les lois de réalisation sont adoptées avant le 30 juin de l’année suivant celle de l’exercice budgétaire auquel elles se rapportent et qu’une loi organique détermine les règles de présentation et de discussion les concernant ainsi que les conditions dans lesquelles leur examen contribue au contrôle, par le Parlement, de l’exécution des lois des finances et à l’évaluation des politiques publiques.

OBJECTIF(S) RECHERCHÉ(S)

Une refonte de la procédure budgétaire, au-delà de **rendre plus lisible et rationnelle la discussion du projet de loi de finances**, doit conduire à couper symboliquement l'année en deux : « **l'automne de l'autorisation** » et « **le printemps de l'évaluation** » et à faire de ce dernier un temps fort de la vie des députés ayant la même portée symbolique que l'acte de voter le budget qui est au cœur même de la fonction parlementaire, sa première raison d'être.

Ce rééquilibrage doit par ailleurs permettre la création d'un **cercle vertueux entre l'évaluation et l'autorisation**. En augmentant le temps et l'importance de l'évaluation, la question de l'**efficacité de la dépense publique** deviendra plus prégnante, ce qui conduira à donner un rôle significatif aux parlementaires en matière de maîtrise de la dépense et une connaissance plus fine de la construction budgétaire proposée par le Gouvernement.

NIVEAU DE NORME CONCERNÉE

Une révision de la Constitution n'est pas nécessaire pour aménager la discussion des projets de loi de finances annuels. Un **accord global négocié en Conférence des Présidents** pourrait, dès l'an prochain, permettre de rationaliser les débats en organisant, par exemple, une discussion commune des « volets recettes » du PLF et du PLFSS. Il en irait de même dans le cas d'une revalorisation du débat sur la loi de règlement dans le cadre d'une semaine ou d'une quinzaine du contrôle et de l'évaluation, qui prendrait place, chaque année, au deuxième trimestre.

Une « **impulsion** » constitutionnelle en faveur du contrôle et de l'évaluation *ex post* est toutefois envisageable par la **reconnaissance des lois d'exécution budgétaire**, une nouvelle catégorie de lois qui reprendrait et enrichirait le principe des lois de règlement. Dans ce cas, il conviendrait de modifier les **articles 34 et 47-2** de la Constitution et, en conséquence, la loi organique relative aux lois de finances.

PROPOSITION DE RÉDACTION ENVISAGÉE

Article 34 de la Constitution (*modifié*)

« La loi fixe les règles concernant :

« – les droits civiques et les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques ; la liberté, le pluralisme et l'indépendance des médias ; les sujétions imposées par la Défense nationale aux citoyens en leur personne et en leurs biens ;

« (...)

« Les lois de finances déterminent les ressources et les charges de l'État dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique.

« *Dans les conditions prévues par une loi organique, les lois d'exécution budgétaire et d'approbation des comptes de l'État arrêtent le montant définitif des recettes et des dépenses des exercices budgétaires auxquels elles se rapportent et contribuent au contrôle de l'exécution des lois des finances et à l'évaluation des politiques publiques.*

« Les lois de financement de la sécurité sociale déterminent les conditions générales de son équilibre financier et, compte tenu de leurs prévisions de recettes, fixent ses objectifs de dépenses, dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique.

« (...)

« Les dispositions du présent article pourront être précisées et complétées par une loi organique. »

Article 47-2 (modifié)

« *Le Parlement vote les lois d'exécution budgétaire et d'approbation des comptes de l'État avant le 30 juin de l'année suivant celle de l'exercice budgétaire auquel ils se rapportent.*

« *La loi organique détermine les conditions de présentation et de discussion des projets de loi d'exécution budgétaire et d'approbation des comptes de l'État ainsi que les conditions dans lesquelles leur examen contribue au contrôle de l'exécution des lois des finances et à l'évaluation des politiques publiques par le Parlement.*

« La Cour des comptes assiste le Parlement dans le contrôle de l'action du Gouvernement. Elle assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances et de l'application des lois de financement de la sécurité sociale ainsi que dans l'évaluation des politiques publiques. Par ses rapports publics, elle contribue à l'information des citoyens.

« Les comptes des administrations publiques sont réguliers et sincères. Ils donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière. »

PROPOSITION N° 17

INSTAURER UN MÉCANISME DE CONTRÔLE OBLIGATOIRE DE L'APPLICATION D'UNE LOI, SIX MOIS APRÈS SON ENTRÉE EN VIGUEUR, PAR UN BINÔME MAJORITÉ-OPOSITION

DESCRIPTION

Cette proposition consiste à inscrire dans la Constitution un mécanisme qui oblige le Parlement, six mois après l'entrée en vigueur d'une loi, à contrôler la mise en application de celle-ci, et notamment à veiller à ce que les dispositions réglementaires nécessaires à son application aient bien été adoptées par le Gouvernement. Cette proposition donne la possibilité au Parlement de suivre plus étroitement l'élaboration et la publication des mesures réglementaires d'application de la loi.

Plus précisément, la proposition permettra de donner une assise constitutionnelle au mécanisme prévu aujourd'hui à l'article 145-7 du Règlement de l'Assemblée, lequel prévoit que, six mois après l'entrée en vigueur d'une loi, un binôme « majorité-opposition » présente à la commission compétente un rapport faisant état des mesures réglementaires d'application de cette loi.

OBJECTIF(S) RECHERCHÉ(S)

Cette proposition vise à renforcer le contrôle par le Parlement de la mise en application des lois par le Gouvernement. Plus particulièrement, l'objectif est d'accentuer le contrôle du Parlement sur l'élaboration et la publication des mesures réglementaires d'application de la loi afin, notamment, que celles-ci soient adoptées dans un délai raisonnable.

En effet, le délai d'élaboration et de publication des mesures réglementaires d'application est fixé par circulaire à six mois et le Gouvernement reste donc maître du rythme de la mise en œuvre des lois, sans être lié par une quelconque limite de temps constitutionnelle. En conséquence, plusieurs mois, voire plusieurs années peuvent s'écouler avant que ne soient appliquées l'ensemble des dispositions d'une loi.

Par exemple, pour l'application de la loi du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République, les premiers décrets d'application ont été publiés six mois après la promulgation tandis que les derniers l'ont été deux ans plus tard. La proposition de modification constitutionnelle viendra donc au soutien des mécanismes ayant pour objectif l'accélération de l'application des lois par le Gouvernement.

NIVEAU DE NORME CONCERNÉE

La consécration constitutionnelle du dispositif de l'article 145-7 du Règlement de l'Assemblée pourrait passer par l'insertion d'un **nouvel article dans la Constitution** du 4 octobre 1958.

PROPOSITION DE RÉDACTION ENVISAGÉE

Article 51-3 de la Constitution (*nouveau*) :

« *Le Parlement, six mois après l'entrée en vigueur d'une loi dont la mise en œuvre prévoit la publication de textes de nature réglementaire, contrôle la mise en application de cette loi par le Gouvernement.* »

« *Les conditions d'application du présent article sont déterminées par le Règlement de chaque assemblée.* »

PROPOSITION N° 18

INSTAURER UN DÉLAI MAXIMAL OBLIGATOIRE DE PUBLICATION DES MESURES D'APPLICATION DES LOIS

DESCRIPTION

Cette proposition vise à instaurer un délai dans lequel le Gouvernement doit procéder à l'élaboration et à la publication des mesures d'application de la loi. Ce délai pourrait être inscrit dans la Constitution.

OBJECTIF(S) RECHERCHÉ(S)

L'objectif est d'inciter le Gouvernement à procéder à la publication des mesures d'application des dispositions législatives dans un délai de six mois inscrit dans la Constitution.

Il faut souligner que la situation a progressé ces dernières années, les gouvernements successifs et le secrétariat général du gouvernement ayant engagé des efforts importants pour réduire les délais d'adoption des textes d'application. Ces derniers demeurent toutefois trop longs, le Sénat les ayant estimés en moyenne à neuf mois.

L'instauration d'un délai constitutionnel viendrait au soutien des mécanismes ayant pour objectif l'accélération de l'application des lois par le Gouvernement.

Ce dispositif pourrait être utilement complété par la mise en place d'un mécanisme de sanction en cas de méconnaissance du délai constitutionnel (*voir la proposition n° 19*).

NIVEAU DE NORME CONCERNÉE

Un nouvel alinéa à l'**article 37 de la Constitution** pourrait fixer un délai de six mois dans lequel le Gouvernement devrait adopter les mesures d'application d'une loi après son entrée en vigueur.

PROPOSITION DE RÉDACTION ENVISAGÉE

Article 37 de la Constitution (*modifié*)

« Les matières autres que celles qui sont du domaine de la loi ont un caractère réglementaire.

« Les textes de forme législative intervenus en ces matières peuvent être modifiés par décrets pris après avis du Conseil d'État. Ceux de ces textes qui interviendraient après l'entrée en vigueur de la présente Constitution ne pourront être modifiés par décret que si le Conseil constitutionnel a déclaré qu'ils ont un caractère réglementaire en vertu de l'alinéa précédent.

« Le Gouvernement procède à la publication des mesures réglementaires nécessaires à l'application d'une disposition législative dans un délai de six mois suivant sa promulgation. »

PROPOSITION N° 19

SANCTIONNER LE NON-RESPECT DU DÉLAI MAXIMAL OBLIGATOIRE DE PUBLICATION DES MESURES RÉGLEMENTAIRES D'APPLICATION

DESCRIPTION

Cette proposition vise à instaurer une **sanction** en cas de non-respect du délai imposant au Gouvernement de publier les mesures d'application. Ce délai, qui pourrait être de six mois, serait inscrit dans la Constitution (voir proposition n° 18).

La sanction du non-respect du délai pourrait revêtir plusieurs formes.

Ainsi pourrait-on envisager un mécanisme de caducité automatique des dispositions législatives renvoyant à des mesures réglementaires non publiées.

Cette solution n'étant sans doute pas pleinement satisfaisante – notamment du point de vue de la compétence du législateur –, on pourrait lui préférer une réforme à la fois plus radicale et plus positive : le **transfert de compétence temporaire du pouvoir réglementaire au profit du Parlement**. Ce dernier pourrait ainsi inscrire de droit, à son ordre du jour, l'examen d'une disposition devenue caduque, afin de la voter à nouveau en prévoyant lui-même les mesures d'application ou en autorisant le rapporteur du projet de loi ou, à défaut, un autre député, à les présenter et à les soumettre à l'approbation des commissions compétentes des assemblées. Il reviendrait à la loi organique de déterminer les conditions de mise en œuvre de ce nouveau mécanisme.

OBJECTIF(S) RECHERCHÉ(S)

L'objectif recherché est le même que celui venant au soutien de l'instauration d'un délai dans lequel le Gouvernement peut adopter les mesures d'application d'une loi. L'introduction d'un délai sanctionné et inscrit dans la Constitution inciterait le Gouvernement à publier dans les meilleurs délais les mesures d'application d'une loi.

Il en irait de même d'une sanction se traduisant par un transfert de compétence au profit du Parlement, dès lors à même de prendre des mesures réglementaires d'application.

NIVEAU DE NORME CONCERNÉE

Parce qu'il réaménagerait l'économie générale de la séparation des pouvoirs telle que définie actuellement, le dispositif proposé nécessiterait une **révision de la Constitution**.

PROPOSITION DE RÉDACTION ENVISAGÉE

Article 37 de la Constitution (*modifié*)

« Les matières autres que celles qui sont du domaine de la loi ont un caractère réglementaire.

« Les textes de forme législative intervenus en ces matières peuvent être modifiés par décrets pris après avis du Conseil d'État. Ceux de ces textes qui interviendraient après l'entrée en vigueur de la présente Constitution ne pourront être modifiés par décret que si le Conseil constitutionnel a déclaré qu'ils ont un caractère réglementaire en vertu de l'alinéa précédent.

« *Le Gouvernement procède à la publication des mesures réglementaires nécessaires à l'application d'une disposition législative dans un délai de six mois suivant sa promulgation.* [voir la proposition n° 18]

« *À l'expiration de ce délai, si le Gouvernement n'a pas procédé à la publication prévue à l'alinéa précédent, le Parlement peut, de plein droit, prendre lui-même les mesures nécessaires à son application ou déléguer cette compétence aux commissions permanentes compétentes.*

« *Les modalités d'application du présent article sont fixées par une loi organique.* »

PROPOSITION N° 20

CONTRÔLER, AU NIVEAU DE CHAQUE MINISTÈRE, L'ÉTAT DE L'APPLICATION DES LOIS ET LA CONFORMITÉ DES TEXTES RÉGLEMENTAIRES À LA LOI PAR L'ORGANISATION D'UNE AUDITION ANNUELLE OBLIGATOIRE DE CHAQUE MINISTRE

DESCRIPTION

Si l'élaboration de la loi peut résulter d'une procédure longue, son application est parfois ralentie pendant plusieurs mois voire plusieurs années par l'absence de publication des mesures d'application réglementaires.

Afin de contrôler la bonne application de la loi, le Parlement doit pouvoir évaluer chaque année la publication des mesures réglementaires prévues dans les textes. Chaque ministère doit être capable de rendre compte de l'avancement de l'application des lois dont il a la charge ainsi que de l'évolution des indicateurs prévus lors de la phase d'examen en commission ou par la loi elle-même. Il en va de même pour la conformité des mesures réglementaires d'application par rapport à l'intention du législateur, dont les parlementaires doivent pouvoir s'assurer.

OBJECTIF(S) RECHERCHÉ(S)

L'audition annuelle remplit un objectif de meilleure information du Parlement. Les mesures réglementaires d'application des lois sont non seulement trop tardivement publiées, mais elles peuvent également répondre à une chronologie peu satisfaisante par rapport aux priorités établies par le législateur. Les parlementaires pourraient ainsi définir avec le ministre auditionné le calendrier de publication des décrets. Cela serait également l'occasion, pour le ministre, de faire part d'éventuelles difficultés qui nécessiteraient, le cas échéant, une nouvelle intervention du législateur.

Ce compte rendu régulier devant le Parlement inciterait en outre le Gouvernement à accélérer la mise en œuvre des dispositions réglementaires. À défaut, il se retrouverait en difficulté pour justifier, devant les deux chambres, l'absence d'avancement de la publication des décrets.

L'application de la loi pourrait enfin être contrôlée à l'aune des indicateurs préalablement définis qui pourraient être inscrits dans la loi elle-même (voir la proposition n° 21).

S'agissant de la conformité des mesures réglementaires à l'intention du législateur, le rapporteur et les « rapporteurs de groupe » auraient un rôle important à jouer dans ce contrôle a posteriori.

NIVEAU DE NORME CONCERNÉE

Le Règlement de l'Assemblée nationale permettant déjà, aujourd'hui, aux commissions d'entendre les membres du Gouvernement, celles-ci ont tout naturellement la possibilité d'interroger les ministres sur l'état d'avancement de l'application d'une loi ; une révision constitutionnelle n'est pas, en soi, nécessaire pour rendre systématique le recours à ce type d'audition.

Il suffirait dès lors que toutes les commissions développent ce suivi, notamment dans le cadre de l'article 145-7 du Règlement qui prévoit de confier le suivi de l'application de la loi à deux députés : la présentation de leur rapport à la commission pourrait ainsi donner lieu, chaque fois, à l'audition du ministre concerné.

La **Constitution** pourrait cependant, par un nouvel article, consacrer ce dispositif afin d'en souligner l'importance et de renforcer son effet sur le délai de publication des décrets d'application.

PROPOSITION DE RÉDACTION ENVISAGÉE

Article 45-2 de la Constitution (nouveau)

« Les commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat entendent chaque année, à l'occasion de l'examen du projet de loi d'exécution budgétaire et d'approbation des comptes de l'État, les ministres chargés de l'exécution des lois dont elles ont eu à connaître, afin qu'ils présentent l'état de l'application de ces lois ainsi que les textes d'application qui ont été publiés. »

PROPOSITION N° 21

PRÉVOIR, DÈS LEUR DISCUSSION, DES CRITÈRES FIGURANT DANS LES LOIS ELLES-MÊMES, AFIN DE PERMETTRE DE MESURER L'ÉTAT DE LEUR APPLICATION FUTURE SELON DES OBJECTIFS DÉFINIS EN AMONT

DESCRIPTION

L'évaluation de la loi relève du Parlement qui suit son application. Dans le cadre de missions ou du travail de commission, les députés produisent des rapports qui s'efforcent de mettre en valeur, *a posteriori*, les effets et les lacunes de la législation.

Le travail législatif préparatoire pourrait anticiper cette évaluation en conduisant à définir, dans la loi elle-même, des indicateurs de succès ou d'échec de ses dispositions. Pour les projets de loi, ces critères seraient présents dès dépôt du texte ; pour les propositions de loi, ils pourraient être introduits lors de la discussion du texte.

Dans les deux cas, les indicateurs pourraient être modifiés tout au long du processus législatif afin de tenir compte des débats et des amendements apportés au texte.

OBJECTIF(S) RECHERCHÉ(S)

La définition, en commission, d'indicateurs d'évaluation d'une loi permettrait de faire le lien entre les phases amont et aval de la discussion législative.

L'inscription dans la loi de ces indicateurs – par opposition à leur présence uniquement dans les études d'impact ou les rapports –, présenterait un double intérêt.

D'une part, elle conduirait le Gouvernement, le Sénat et l'Assemblée à se fonder sur les mêmes indicateurs pour mesurer l'impact d'une loi et l'avancement de son application.

D'autre part, ces indicateurs seraient repris dans le temps pour mesurer, à plus long terme, les effets de la loi. Cette méthode permettrait d'éviter l'écueil des résultats altérés par l'usage d'indicateurs divergents dans le temps ou entre les différents acteurs.

NIVEAU DE NORME CONCERNÉE

L'**article 39 de la Constitution** pourrait exiger la présence d'indicateurs d'évaluation dans les projets de lois et pourrait l'autoriser s'agissant des propositions de loi.

La loi organique devrait naturellement être modifiée, par la suite, pour préciser les conditions de mise en œuvre de cette nouvelle disposition.

PROPOSITION DE RÉDACTION ENVISAGÉE

Article 39 de la Constitution (modifié)

« L'initiative des lois appartient concurremment au Premier ministre et aux membres du Parlement.

« Les projets de loi sont délibérés en conseil des ministres après avis du Conseil d'État et déposés sur le bureau de l'une des deux assemblées. Les projets de loi de finances et de loi de financement de la sécurité sociale sont soumis en premier lieu à l'Assemblée nationale. Sans préjudice du premier alinéa de l'article 44, les projets de loi ayant pour principal objet l'organisation des collectivités territoriales sont soumis en premier lieu au Sénat.

« La présentation des projets de loi déposés devant l'Assemblée nationale ou le Sénat répond aux conditions fixées par une loi organique.

« La loi organique précise également les indicateurs, obligatoires et facultatifs, contenus dans le dispositif des projets de loi et permettant l'évaluation et le contrôle de l'application des lois. Elle définit les conditions dans lesquelles ces indicateurs peuvent être modifiés ou des indicateurs nouveaux peuvent être introduits lors de la discussion des projets de loi. Elle fixe aussi les modalités d'introduction, dans les propositions de loi, lors de leur discussion, d'indicateurs permettant l'évaluation et le contrôle de l'application des lois.

« Les projets de loi ne peuvent être inscrits à l'ordre du jour si la Conférence des présidents de la première assemblée saisie constate que les règles fixées par la loi organique sont méconnues. En cas de désaccord entre la Conférence des présidents et le Gouvernement, le président de l'assemblée intéressée ou le Premier ministre peut saisir le Conseil constitutionnel qui statue dans un délai de huit jours.

« Dans les conditions prévues par la loi, le président d'une assemblée peut soumettre pour avis au Conseil d'État, avant son examen en commission, une proposition de loi déposée par l'un des membres de cette assemblée, sauf si ce dernier s'y oppose. »

PROPOSITION N° 22

ACCROÎTRE LA CAPACITÉ D'INITIATIVE PARLEMENTAIRE ET LE TEMPS RÉSERVÉ À L'OPPOSITION DANS L'ORDRE DU JOUR

DESCRIPTION

Cette proposition entend renforcer la maîtrise du Parlement dans la détermination de son ordre du jour. À cet effet, il convient **de supprimer la distinction entre semaines de contrôle et semaines des assemblées** : l'ordre du jour de deux semaines sur quatre serait donc déterminé, comme aujourd'hui, par le Gouvernement ; celui des deux autres semaines le serait par l'assemblée concernée, sans aucune obligation quant à la nature des points inscrits à l'ordre du jour.

L'Assemblée nationale et le Sénat doivent pouvoir mieux organiser et répartir, sur une durée de deux semaines, leur travail en séance publique, que ce soit pour examiner des textes législatifs ou contrôler l'action du Gouvernement et évaluer les politiques publiques.

Par ailleurs, un renforcement du rôle du Parlement sur cette question centrale ne peut se faire sans une **revalorisation des initiatives des groupes d'opposition ou minoritaires**. Le « jour de séance » – soit trois séances – qui leur est actuellement réservé serait transformé en **une séance hebdomadaire**. Cette augmentation de la fréquence et du nombre des séances dont l'ordre du jour est décidé par un groupe d'opposition ou minoritaire serait d'autant plus forte (de l'ordre de 35 % de séances en plus) si était allongée la durée de la session ordinaire (*voir la proposition n° 23*).

De plus, il pourrait être envisagé que les règlements des assemblées permettent l'inscription à l'ordre du jour d'une **initiative commune à plusieurs groupes d'opposition**.

OBJECTIF(S) RECHERCHÉ(S)

Une réforme globale de la procédure législative ne peut faire l'économie d'une réflexion sur les règles de partage de l'ordre du jour. Cette question est **intrinsèquement liée à la question du temps dont manque cruellement le Parlement**. Elle influence également fortement l'organisation du travail parlementaire entre la séance publique, la commission et la circonscription.

L'ambition de rénover la procédure législative et de réorganiser le travail parlementaire impose donc de faire évoluer les règles de partage de l'ordre du jour. **Un réaménagement de la « semaine parlementaire »** doit être entrepris, afin d'ordonnancer le travail législatif comme celui de contrôle et d'évaluation sur une semaine complète, en mettant fin à la multiplication des séances de nuit.

Comme l'a déjà relevé votre Rapporteur, dans un Parlement où le « non cumul » est désormais la règle et où l'effectif de chaque chambre devrait être sensiblement revu à la baisse, **le député du XXI^e siècle doit pouvoir organiser sa semaine sans avoir à arbitrer entre des réunions simultanées ou être dans l'impossibilité d'anticiper le calendrier des débats**, y compris à l'intérieur même de la discussion d'un projet de loi.

Cette réflexion ne doit pas, par ailleurs, occulter **le bilan contrasté de la réforme de 2008** : d'une part, le partage de l'ordre du jour n'a pas permis au Parlement de récupérer une partie de la maîtrise de cet enjeu ; d'autre part, les semaines de contrôle n'ont pas conduit à une revalorisation du rôle du Parlement en la matière.

L'objectif est donc de donner plus de marges de manœuvre au Parlement dans la détermination de son ordre du jour tout en **renforçant les droits et les initiatives de l'opposition et des groupes minoritaires** sur cette question. En effet, le bilan des journées réservées à ces groupes étant plutôt décevant, celles-ci méritent d'être repensées. La réforme permettrait notamment de multiplier les occasions pour l'opposition de mettre à l'ordre du jour des sujets d'actualité.

NIVEAU DE NORME CONCERNÉE

Une modification de **l'article 48 de la Constitution** s'impose afin de mettre en œuvre cette proposition. Des mesures de coordination dans les règlements des assemblées devront suivre dans un second temps.

PROPOSITION DE RÉDACTION ENVISAGÉE

Article 48 de la Constitution (*modifié*)

« Sans préjudice de l'application des trois derniers alinéas de l'article 28, l'ordre du jour est fixé par chaque assemblée. *Le règlement de chaque assemblée peut prévoir les modalités selon lesquelles plusieurs groupes peuvent obtenir l'inscription à l'ordre du jour d'une initiative partagée.*

« Deux semaines de séance sur quatre sont réservées par priorité, et dans l'ordre que le Gouvernement a fixé, à l'examen des textes et aux débats dont il demande l'inscription à l'ordre du jour.

« En outre, l'examen des projets de loi de finances, des projets de loi de financement de la sécurité sociale et, sous réserve des dispositions de l'alinéa suivant, des textes transmis par l'autre assemblée depuis six semaines au moins, des projets relatifs aux états de crise et des demandes d'autorisation visées à l'article 35 est, à la demande du Gouvernement, inscrit à l'ordre du jour par priorité.

~~« Une semaine de séance sur quatre est réservée par priorité et dans l'ordre fixé par chaque assemblée au contrôle de l'action du Gouvernement et à l'évaluation des politiques publiques.~~

« *Une séance par semaine est réservée* à un ordre du jour arrêté par chaque assemblée à l'initiative des groupes d'opposition de l'assemblée intéressée ainsi qu'à celle des groupes minoritaires.

« Une séance par semaine au moins, y compris pendant les sessions extraordinaires prévues à l'article 29, est réservée par priorité aux questions des membres du Parlement et aux réponses du Gouvernement. »

PROPOSITION N° 23

ALLONGER LA DURÉE DES SESSIONS ET SUPPRIMER LA LIMITE DES 120 JOURS

DESCRIPTION

Cette proposition vise, en premier lieu, à **allonger la durée de la session ordinaire** d'environ 1 mois, afin de permettre au Parlement de se réunir de plein droit pour délibérer en séance plénière de la mi-septembre à la mi-juillet, et non plus seulement d'octobre à juin. Il s'agit de modifier le premier alinéa de l'article 28 de la Constitution qui prévoit que « *le Parlement se réunit de plein droit en une session ordinaire qui commence le premier jour ouvrable d'octobre et prend fin le dernier jour ouvrable de juin* ». Ce régime de la session unique de 9 mois, mis en place lors de la réforme constitutionnelle de 1995, a remplacé le régime des deux sessions prévu par le constituant en 1958. En dehors des sessions ordinaires, les assemblées ne peuvent siéger que si le Président de la République a convoqué le Parlement pour une session extraordinaire dans les conditions mentionnées à l'article 29 de la Constitution.

La proposition vise, en second lieu, à **supprimer le verrou des 120 jours** posé au deuxième alinéa de l'article 28. Cette disposition, introduite lors de la révision de 1995, prévoit en effet que « *le nombre de jours de séance que chaque assemblée peut tenir au cours de la session ordinaire ne peut excéder cent vingt* ».

OBJECTIF(S) RECHERCHÉ(S)

L'allongement de la session ordinaire doit assurer une plus grande flexibilité en vue de la réorganisation du temps parlementaire, préoccupation majeure du groupe de travail.

La session de neuf mois n'est plus en phase avec le rythme de la vie politique puisque, dans les faits, les sessions extraordinaires de juillet et septembre sont devenues quasi systématiques.

Il en va de même de la limite des 120 jours de séance, « verrou » qui a dû être levé lors des sessions de 2008-2009, 2012-2013 et 2014-2015 et ne repose plus sur une quelconque justification solide, *a fortiori* si la durée de la session ordinaire vient à être allongée.

Surtout, ces deux réformes vont de pair avec l'instauration d'une nouvelle organisation des rythmes de travail et de la semaine parlementaire.

NIVEAU DE NORME CONCERNÉE

Cette proposition requiert une modification de l'article 28 de la Constitution.

PROPOSITION DE RÉDACTION ENVISAGÉE

Article 28 de la Constitution (*modifié*)

« Le Parlement se réunit de plein droit en une session ordinaire qui commence le premier jour ouvrable *d'octobre suivant le 15 septembre* et prend fin le dernier jour ouvrable *de juin précédent le 15 juillet*.

~~« Le nombre de jours de séance que chaque assemblée peut tenir au cours de la session ordinaire ne peut excéder cent vingt.~~ Les semaines de séance sont fixées par chaque assemblée.

~~« Le Premier ministre, après consultation du président de l'assemblée concernée, ou la majorité des membres de chaque assemblée peut décider la tenue de jours supplémentaires de séance.~~

« Les jours et les horaires des séances sont déterminés par le règlement de chaque assemblée. »

PROPOSITION N° 24

RENDRE POSSIBLE LA CRÉATION DE NOUVELLES COMMISSIONS PERMANENTES EN SUPPRIMANT LE PLAFOND CONSTITUTIONNEL

DESCRIPTION

L'article 43 de la Constitution limite, depuis 1958, le nombre de commissions permanentes au sein de chaque assemblée. La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a porté ce plafond de six commissions à huit.

Cette limitation est aujourd'hui contreproductive.

Elle entraîne une répartition peu satisfaisante de la charge de travail entre les commissions et cette difficulté est accentuée par le fait que les compétences des commissions permanentes ne recoupent pas nécessairement celles des ministères. Ainsi le champ de compétences de la seule commission des lois englobe ceux de plusieurs ministères régaliens, dont le ministère de l'intérieur et celui de la justice.

En outre, cette limitation obère l'évolution de la commission des affaires européennes vers le statut d'une commission permanente, qui pourrait, pourtant, constituer une réponse adaptée aux enjeux que soulève aujourd'hui l'intégration communautaire.

Il est donc proposé de **supprimer toute limitation constitutionnelle du nombre de commissions permanentes** afin de permettre à chaque assemblée, par son règlement, d'organiser et, éventuellement de modifier, la structure de ses commissions. Les exemples anglais et allemand plaident pour une telle souplesse : le Bundestag a institué, pour sa XVIII^e législature, vingt-trois commissions tandis que le parlement britannique calque l'organisation de ses commissions chargées du contrôle de l'action du Gouvernement sur la structure et le périmètre des ministères.

OBJECTIF(S) RECHERCHÉ(S)

La suppression de la limitation constitutionnelle du nombre de commissions permanentes permettrait d'accroître l'efficacité de celles-ci.

S'organisant librement, éventuellement en cohérence avec le découpage des ministères, les commissions seraient à même d'assurer une meilleure répartition de la charge de travail qui leur incombe. Ainsi, les commissions aujourd'hui absorbées par le seul travail législatif seraient en mesure de se consacrer davantage à la phase préparatoire des projets de loi et à leur mission de contrôle. Une meilleure programmation des activités de chaque commission en résulterait, leur laissant davantage de temps pour approfondir les sujets et éviter les phénomènes d'engorgement.

L'augmentation du nombre de commissions permanentes pourrait également offrir l'occasion de revoir la répartition des présidences des commissions entre les groupes, **en envisageant la répartition des postes à responsabilité à la proportionnelle des effectifs des groupes.**

Elle offrirait également la possibilité de créer une commission chargée des pétitions, qui existe dans de nombreux Parlements et permettrait de revaloriser leur prise en considération, qui est aujourd'hui confidentielle.

NIVEAU DE NORME CONCERNÉE

Rendre possible la création de nouvelles commissions permanentes par chaque assemblée passe par une révision de l'**article 43 de la Constitution**.

PROPOSITION DE RÉDACTION ENVISAGÉE

Article 43 de la Constitution (*modifié*)

« Les projets et propositions de loi sont envoyés pour examen à l'une des commissions permanentes dont le nombre est ~~limité à huit dans chaque assemblée librement fixé par chaque assemblée.~~ »

« À la demande du Gouvernement ou de l'assemblée qui en est saisie, les projets ou propositions de loi sont envoyés pour examen à une commission spécialement désignée à cet effet. »

REFORCER LES DROITS DE L'OPPOSITION : UNE EXIGENCE DÉMOCRATIQUE

QU'EST-CE QUE L'OPPOSITION ?

Identifier l'opposition est un exercice difficile.

Le Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions, présidé par M. Édouard Balladur, relevait, en 2007, la difficulté « *qu'il y a à définir la notion même d'opposition, certaines formations politiques refusant par principe de choisir leur place dans le jeu politique bipolaire ou craignant de s'enfermer dans un statut trop contraignant* ».

Longtemps restée absente du corpus juridique français, l'opposition a été introduite, dans la Constitution, par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 et a ensuite été déclinée dans le Règlement de l'Assemblée en mai 2009.

Le système retenu à cette époque est toujours en vigueur aujourd'hui. À la différence du modèle de Westminster, qui reconnaît une « opposition officielle au Gouvernement de Sa Majesté » dont l'identification repose sur une approche essentiellement numérique, **notre pays a fait le choix d'une procédure auto-déclarative : un groupe politique peut de lui-même se déclarer comme étant d'opposition**. L'essentiel des droits spécifiques dont il jouit à ce titre lui sont attribués sur le fondement de sa situation au début de la législature, puis chaque année au début de la session ordinaire.

Le comité Balladur avait considéré que ce « *mécanisme [permettait] aux groupes parlementaires de modifier leur position quand ils le [voulaient], sans être prisonniers des votes qu'ils [pouvaient] émettre sur tel ou tel projet de loi, si important soit-il. Et il [autorisait] ceux des groupes que le [désiraient] à ne pas choisir sans en supporter de conséquences fâcheuses* ».

Ce système est-il satisfaisant ?

Les auditions menées par le groupe de travail ont montré que le modèle britannique est difficilement importable dans notre pays, aux traditions et pratiques politiques fort éloignées de celles en vigueur à Londres, Ottawa ou Canberra. Dans ces capitales, les Speakers, par exemple, jouissent d'une réelle autorité morale induite par leur neutralité absolue, qui les autorise à trancher les conflits susceptibles de surgir dans l'identification de l'« Opposition officielle ».

Si une évolution « à la britannique » du Parlement français est exclue, nous avons pour autant **besoin d'approfondir notre système de reconnaissance et de valorisation de l'opposition – des oppositions**. Les nombreux échanges entre les membres du groupe de travail sur cette question attestent d'une attente véritable en la matière. Comme certains ont déjà pu le relever, les mutations actuelles du paysage politique plaident assurément pour une sécurisation de l'espace politique des oppositions et des droits qui leur sont garantis.

Des pistes de réflexion peuvent d'ores et déjà être dégagées. Parmi celles-ci, **il pourrait être envisagé d'enrichir le système auto-déclaratif actuel par une prise en compte des comportements effectifs des membres d'un groupe d'opposition**. Une telle démarche s'inspirerait de celle retenue, par exemple, par le Conseil supérieur de l'audiovisuel qui, dans le cadre de l'application du droit électoral, utilise un faisceau d'indices pour identifier l'opposition.

Un vote négatif sur l'engagement de la responsabilité politique du Gouvernement ou le rejet d'un projet de loi de finances constituerait probablement des critères contribuant à déterminer l'appartenance effective d'une formation à l'opposition. Un système « mixte », combinant la simplicité du régime auto-déclaratif à la précision de l'approche analytique, pourrait répondre aux critiques du régime actuel, dans lequel l'existence de groupes d'opposition ou minoritaires nombreux – et la variété des configurations politiques envisageables – sont susceptibles de brouiller le clivage majorité-opposition.

PROPOSITIONS POUR DES OPPOSITIONS PARLEMENTAIRES RENFORCÉES

Les propositions formulées dans le présent rapport ont pour finalité directe ou indirecte de renforcer les droits de l'opposition, conformément à la mission qui avait été confiée au groupe de travail. Elles ne nécessitent pas obligatoirement une modification de la Constitution : la plupart relèvent de la loi organique ou du règlement de chaque assemblée ; d'autres supposent simplement une évolution des pratiques parlementaires.

Quand elles ne portent pas entièrement sur les droits de l'opposition, la plupart des propositions contribuent à les renforcer. C'est le cas de celles visant à permettre aux députés et aux sénateurs de tous les groupes d'être mieux préparés et associés en amont de l'examen parlementaire des projets de lois (*propositions n°1, n°2, n°3 et n°4*) : elles donneront aux groupes d'opposition comme aux groupes minoritaires la possibilité de participer à la phase préalable de préparation des textes. La plus-value pour l'opposition est indéniable dans la mesure où il est, en pratique, bien plus aisé pour la majorité d'obtenir des informations sur cette séquence « amont » de la procédure législative.

De même, au cours de l'examen parlementaire lui-même, les vertus de l'augmentation du temps laissé aux commissions pour examiner les textes de loi (*proposition n°9*), de l'encadrement des amendements « hors délai » du Gouvernement (*proposition n°10*), de l'assouplissement des règles de recevabilité financière des amendements (*proposition n°11*) ou de la suppression des secondes délibérations (*proposition n°13*) constituerait des apports et des garanties incontestables pour les parlementaires de l'opposition.

En outre, la réorganisation du « temps législatif programmé » (telle qu'envisagée par la *proposition n°12*) se fonderait sur une clé de répartition plus favorable pour l'opposition et s'enrichirait d'une procédure de contributions écrites offrant aux députés une nouvelle modalité d'expression publique.

Quant aux réformes visant à garantir une meilleure application des lois par le Gouvernement, elles permettront à l'opposition de jouer un rôle plus actif dans l'application des textes, au travers du développement du rôle des commissions permanentes dans cette séquence « aval » (*propositions n°17, n°18, n°19, n°20 et n°21*).

Plus directement encore, la mise en œuvre de certaines recommandations du rapport contribuerait à développer et valoriser les droits de toutes les oppositions. Il s'agit des propositions visant à :

- « engager le travail parlementaire en amont du dépôt des projets de texte » (*proposition n°3*). À la suite de la présentation des intentions législatives du Gouvernement en commission sur un sujet déterminé, une mission d'évaluation préalable serait créée, conduite par deux rapporteurs, l'un appartenant à la majorité, l'autre à l'opposition et composée de représentants de tous les groupes politiques. Le mécanisme permettrait ainsi à un membre de l'opposition d'être étroitement associé à la phase préparatoire. Elle permettrait aussi à chacun des groupes d'opposition une montée en compétences des parlementaires amenés à tenir le rôle de « rapporteurs de groupe » ;
- « instaurer un mécanisme de contrôle obligatoire de l'application d'une loi, six mois après son entrée en vigueur, par un binôme majorité-opposition » (*proposition n°17*). L'opposition jouerait ainsi un rôle décisif dans le contrôle de la bonne application des lois par le Gouvernement ;
- « accroître la capacité d'initiative parlementaire et le temps réservé à l'opposition dans l'ordre du jour » (*proposition n°22*). La « journée de séance », qui est actuellement réservée aux groupes d'opposition et aux groupes minoritaires selon un rythme mensuel, serait transformée en une séance hebdomadaire. Cette proposition permettrait donc d'augmenter la fréquence comme le nombre des séances dont l'ordre du jour est décidé par des groupes d'opposition ou minoritaires. Cette augmentation serait d'autant plus forte (de l'ordre de 35 % de séances en

plus) si était allongée la durée de la session ordinaire (comme l'appelle de ses voeux la *proposition n° 23*). La réforme permettrait également à l'opposition de multiplier les occasions de mettre à l'ordre du jour des sujets d'actualité ;

- « rendre possible la création de nouvelles commissions permanentes en supprimant le plafond constitutionnel » (*proposition n° 24*). L'augmentation du nombre de commissions permanentes permettrait de revoir la ventilation des présidences de commissions entre les groupes, en envisageant une répartition des postes à la proportionnelle.

Au total, l'ensemble de ces préconisations repose sur une conviction forte : le développement des capacités d'action de l'opposition – s'il ne doit pas aboutir à une paralysie du système parlementaire – constitue une exigence démocratique.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

○ Personnalités politiques :

- M. Jean-Louis Debré
- M. Jean-Jacques Urvoas

○ Milieu universitaire :

- M. Denis Baranger, professeur de droit public à l'Université de Paris II Panthéon-Assas, directeur adjoint de l'Institut Michel Villey, Membre du groupe de travail de l'Assemblée nationale sur l'avenir des institutions
- M. Philippe Blachère, professeur de droit public à l'Université Lyon III
- M. Bertrand-Léo Combrade, maître de conférences en droit public à l'Université de Picardie Jules Verne, chercheur associé à l'Université Paris 1 Panthéon Sorbonne
- Mme Audrey de Montis, maître de conférences à l'Université de Rennes 1
- M. Alexis Fourmont, docteur en droit public de l'Université Panthéon-Assas
- M. Armel Le Divellec, professeur de droit constitutionnel et de droit public comparé à l'Université Paris II Panthéon-Assas, co-directeur et secrétaire de rédaction de la revue *Jus Politicum*
- M. Guillaume Tousseau, professeur de droit public à Sciences Po
- Mme Pauline Türk, professeure de droit public à l'Université Nice Côte d'Azur
- M. Gilles Toulemonde, maître de conférences à l'Université Lille II
- M. Basile Ridard, docteur de l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne, enseignant contractuel à l'Université de Picardie Jules Verne

○ Acteurs étrangers :

Les membres du groupe de travail ont effectué deux déplacements à Londres et à Bruxelles, respectivement les 2 et 7 novembre 2017.

- Déplacement à la Chambre des Communes (Londres) :

- Dr Ruth Fox, Directrice de la Hansard Society (Centre de recherche sur le Parlement), et Dr Brigid Fowler, chercheuse
- M. Julian Smith, Deputy Chief Whip, et M. Roy Stone, Principal Private Secretary to the Government Chief Whip
- M. Robert Neill, président de la Commission des affaires judiciaires ; M. Stephen Crabb, vice-président de la Commission des affaires judiciaires ; Sir Edward Leigh, MP
- Mme Valerie Vaz, Shadow Leader of the House
- M. Charles Walker, chair of the Procedure Committee
- M. Nick Brown, Opposition Chief Whip
- M. François-Joseph Schichan, conseiller politique, ambassade de France, et Mme Françoise Bondarenko, Protocole, ambassade de France

- Déplacement au Parlement européen (Bruxelles) :

- M. Klaus Welle, Secrétaire général du Parlement européen
- M. Charles Goerens, ancien ministre, député européen, membre du groupe de l'Alliance des démocrates et libéraux pour l'Europe, membre du groupe de travail sur la révision générale de 2016 du Règlement du Parlement européen
- Mme Sylvie Guillaume, vice-présidente du Parlement européen, membre du groupe de l'Alliance progressiste des socialistes et démocrates
- Mme Élisabeth Morin-Chartier, questeure du Parlement européen, membre du groupe du Parti populaire européen
- M. Pascal Durand, vice-président du groupe des Verts/Alliance libre européenne au Parlement européen
- M. Jean Arthuis, ancien ministre, président de la commission du Budget du Parlement européen, membre du groupe Alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe

SYNTHÈSE DES CONTRIBUTIONS DES INTERNAUTES

I. Présentation générale des contributions

45 contributions citoyennes ont été déposées sur la page du groupe de travail sur le site internet de l'Assemblée nationale ». Plusieurs contributions ayant parfois été rédigées par le même auteur, au total, 37 contributeurs ont fait part de leurs idées de réforme. Il y avait parmi eux 7 députés. Il faut ajouter à ces contributions celles déposées sur la page d'un autre groupe de travail mais dont l'objet avait un lien avec le groupe de travail sur la procédure législative, l'organisation parlementaire et les droits de l'opposition. 41 contributions, déposées par 33 auteurs – dont 1 députée – sont dans ce cas. Au total, de manière directe ou indirecte, le groupe de travail a donc été saisi de 86 contributions, envoyées par 70 auteurs avec, parmi eux, 8 députés.

Sur le fond, les contributions sont de qualité inégale même si une vingtaine d'entre elles se distinguent et ouvrent des pistes de réflexions intéressantes pour le groupe de travail.

Dans l'ensemble, les contributions abordent souvent des thèmes qui ne sont pas en lien direct avec l'organisation du travail parlementaire et la procédure législative mais qui n'en demeurent pas moins très intéressants, tels que le mode de scrutin pour l'élection des députés ou les missions d'évaluation et contrôle du Parlement.

Les contributions insistent particulièrement sur la nécessité de réorganiser le travail parlementaire. Ainsi, elles critiquent à plusieurs reprises la concomitance des séances publiques et des travaux en commissions. Elles soulignent aussi l'importance de réorganiser la vie parlementaire afin de permettre une meilleure répartition du travail législatif et du travail en circonscription.

Par ailleurs, les contributions qui souhaitent que la procédure législative soit allégée sont nombreuses. Elles insistent sur les lourdeurs et les répétitions affectant le processus législatif. Plusieurs contributions considèrent que le nombre de lectures doit être réduit. Si elles insistent sur l'importance du travail parlementaire en commissions et la nécessité de renforcer le rôle de celles-ci, elles présentent une image assez négative du travail en séance publique, qu'elles décrivent comme trop lent et lourd.

Enfin, les contributions illustrent très souvent le problème de perception dont souffre l'Assemblée nationale. Le comportement des députés, en séance et lors des questions au gouvernement, est ainsi fréquemment critiqué par les contributions, qui demandent l'application d'une discipline plus rigoureuse.

II. Analyse synthétique des contributions

Les principales propositions de réforme développées dans les contributions sont les suivantes :

1. *Organisation de l'Assemblée nationale*

- Renforcer le rôle des commissions
 - Renforcer le rôle des commissions permanentes, valoriser le travail parlementaire réalisé en leur sein, en assurant une publicité plus pédagogique ;
 - Rendre publics les débats des commissions mixtes paritaires et, de manière générale, rendre leur travail plus transparent ;
 - Augmenter le nombre de commissions permanentes en supprimant la limite constitutionnelle de leur nombre et en laissant le Règlement de l'Assemblée nationale en déterminer le nombre ;
 - Instaurer une procédure de vote de la loi en commission pour certains textes techniques (sans ratification formelle) tout en y attachant des limites matérielles (elle ne doit pas porter sur des textes concernant les droits fondamentaux) et procédurales (comme la possibilité d'abandonner cette procédure et de reprendre

une procédure classique à l'initiative d'un groupe parlementaire ou de la Conférence des présidents).

- Mieux organiser les travaux parlementaires
 - Empêcher la concomitance des séances publiques et des travaux en commissions ;
 - Réorganiser la vie parlementaire en alternant, une semaine sur deux, le travail législatif à Paris et la présence en circonscription.
- Généraliser le système de co-rapporteurs
- Réduire le nombre des députés

2. *Procédure législative*

- Assouplir les conditions de recevabilité des amendements et des propositions de lois
 - Supprimer l'article 40 de la Constitution.
- Alléger la séance publique
 - Exiger que les explications de votes des groupes parlementaires soient faites par écrit et non plus par oral : elles seraient consultables sur le site de l'Assemblée ou bien synthétisées par le Président de l'Assemblée nationale ;
 - Supprimer la discussion générale sur les projets de loi et propositions de loi ;
 - Supprimer les questions au Gouvernement ou les réformer : les rendre moins fréquentes, privilégier les débats à la lecture de questions ou de réponses, réduire le nombre d'orateurs ;
 - Limiter les répétitions entre le travail des commissions et le travail en séance ;
 - Instaurer un débat d'orientation préalable.

3. *Droits et devoirs des députés*

- Renforcer les règles de discipline
- Limiter l'initiative individuelle
 - Interdire à plusieurs députés d'un même groupe de présenter des amendements identiques ;
 - Donner l'initiative parlementaire de la loi à un groupe de députés (limiter l'initiative parlementaire individuelle) ;
 - Rendre obligatoire ou développer les études d'impact pour les propositions de loi ;
 - Supprimer le droit d'amendement en séance.
- Renforcer les droits des députés non-inscrits
- Mieux encadrer le vote
 - Permettre à chaque citoyen de prendre connaissance de tous les votes de son député : les votes doivent être consultables sur le site de l'Assemblée nationale ;
 - Interdire strictement les délégations de vote.

4. *Développer l'information scientifique de l'Assemblée nationale*

- Moderniser le conseil scientifique du Parlement, notamment, en réformant l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques.

III. Contributions parlementaires

8 députés non membres du groupe de travail ont déposé une contribution écrite.

Député	Résumé de la contribution
Géraldine Bannier	<ul style="list-style-type: none"> - Exiger que les explications de votes des groupes parlementaires soient faites par écrit et non plus par oral ; - Interdire à plusieurs députés d'un même groupe de présenter des amendements identiques ; - Mettre en place un contrôle accentué de la présence en hémicycle (grâce à un pointage numérique) ; - Mettre en place un minutage plus strict des prises de parole ; - Supprimer les questions au gouvernement ; - Mettre en place des règles de disciplines plus sévères.
Brigitte Bourguignon	<ul style="list-style-type: none"> - Maintenir les délais séparant le dépôt du texte de son examen, délais qui sont d'autant plus importants si la navette parlementaire devait être raccourcie ou pour intégrer une participation citoyenne à l'élaboration de la loi ; - Parachever la réforme de l'examen en commission : adoption par la commission d'un texte, y compris sur les textes financiers et constitutionnels, obligation du Gouvernement de soumettre le texte de la commission mixte paritaire aux assemblés. - Instaurer une distinction plus marquée entre la vocation de l'examen en commission et celle de la séance publique : il n'y a pas lieu de permettre l'examen en séance de répéter les débats en commission ; - Mettre en œuvre de manière systématique un temps législatif programmé ; - Mettre en place des restrictions strictes au droit d'amendement en séance permettant d'écartier le dépôt des amendements selon des critères à définir ; - Modifier l'article 39 de la Constitution afin d'imposer une transmission simultanée de l'avant-projet au Conseil d'État et à l'Assemblée nationale ; - Harmoniser la durée d'examen du PLF et du PLFSS afin de moduler l'examen des deux textes et de rapprocher l'examen de leur partie relative aux recettes - Supprimer l'article 40 de la Constitution : les règles de recevabilité financière constituent une entrave incompréhensible et inefficace à l'initiative parlementaire, elles sont aussi inutiles puisque l'article 40 n'a pas suffi à garantir l'équilibre des comptes publics ;

Christophe Euzet	<ul style="list-style-type: none"> - Alléger substantiellement la procédure législative (dépôt systématiquement devant le Sénat, lecture unique, ...); - Aligner le régime des propositions de loi sur le régime des projets de lois: « les études d'impact préalables sont réalisées à leur égard après avis du Conseil d'État et de la consultation préalable des organismes prévus à cet effet (CESE notamment) »; - Réformer les questions au gouvernement: « la pratique des questions orales au gouvernement deux fois par semaine est supprimée. Deux fois par mois a lieu une séance de débat avec le gouvernement (sans vote ni interpellation). Elle dure deux heures trente. Il y est interdit de lire ses interventions ».
Christine Hennion	<ul style="list-style-type: none"> - Renforcer le rôle des commissions: « certains textes pourraient n'être vus qu'en commission à condition d'ouvrir les débats et les droits de vote aux députés ne faisant pas partie de la commission saisie et qui souhaiteraient y participer »; - Conserver le droit d'amendement individuel: « Contrairement à ce qui est dit dans une des contributions, le droit d'amendement individuel doit être conservé ainsi que la possibilité de proposition de loi »; - Limiter les répétitions au sein de la procédure législative.
Emmanuelle Ménard	<p>Renforcer les droits des députés non-inscrits :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Les députés n'appartenant à aucun groupe doivent pouvoir élire un représentant qui sera présent lors de la Conférence des présidents. « Ce représentant est élu par l'ensemble des députés non-inscrits. En cas de partage égal des voix lors d'un scrutin, un tirage au sort est effectué parmi l'ensemble des députés non-inscrits »; - Lors des questions au gouvernement, « dès lors que la totalité des non-inscrits dépasse les 15 députés, deux temps de parole leur sont accordés »; - « Le temps de parole des non-inscrits est multiplié par deux en séance, hors discussion sous article ou amendement. Il s'organise de la façon suivante : deux temps de parole sont mis à la disposition des députés non-inscrits ; un seul député non-inscrit ne peut cumuler ces deux temps parole ».
Hervé Pellois	<ul style="list-style-type: none"> - Réorganiser le travail parlementaire en alternant une semaine sur deux le travail législatif à Paris et la présence en circonscription ; - Généraliser le système de co-rapporteur.

Annie Vidal	<ul style="list-style-type: none"> - Faire disparaître certaines redondances de la procédure législative (notamment les répétitions entre les travaux en commission et les travaux en séance).
Cédric Villani	<ul style="list-style-type: none"> - Moderniser le conseil scientifique du Parlement, notamment, en réformant l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques : « <i>En tout état de cause, nous avons un défi à relever : adapter l'Office au contexte et aux enjeux du XXI^e siècle, lui insuffler de nouvelles pratiques et lui trouver un nouveau statut. Cela impliquera une évolution de son règlement, une révision de la loi, l'inscription dans une réforme constitutionnelle, et, last but not least, un changement de son nom, peu propice à la communication ; l'Office pourrait ainsi, comme au Parlement britannique, devenir la Commission pour la Science et la technologie</i> ».

IV. Éléments statistiques

Contributions sur la page du groupe de travail « Organisation parlementaire, procédure législative et droits de l'opposition »	Nombre de contributions	45
	Nombre d'auteurs	37
	Contributions de députés	7
Contributions sur la page internet d'autres groupes de travail	Nombre de contributions	41
	Nombre d'auteurs	33
	Contribution de députés	1
Nombre total de contributions reçues relatives à l'organisation parlementaire et à la procédure législative	86 <i>Dont 8 contributions de députés</i>	

<i>Thèmes abordés</i>	<i>Nombre de contributions qui abordent le thème</i>	<i>Pourcentage de contributions qui abordent le thème</i>
La réorganisation du travail parlementaire (permettre une meilleure répartition entre travail législatif et travail en circonscription, empêcher la concomitance des séances publiques et des travaux en commissions,...)	8	10 %
Le comportement des députés en séance, surtout lors des questions au gouvernement		
L'importance du travail en commission	7	8 %
Le raccourcissement de la procédure législative (lecture unique, navette simplifiée, répétitions à éviter...)		
La qualité rédactionnelle de la loi	6	7 %
La publicité des votes des députés		
L'absentéisme des députés		
Limiter le droit d'amender des députés		
La suppression ou la réforme des questions au gouvernement	5	6 %
Réduction du nombre de députés	4	5 %
Suppression de la discussion générale	3	4 %
Améliorer la publicité des travaux des commissions mixtes paritaires		
Renforcer les droits des députés non-inscrits	2	2 %

CONTRIBUTIONS DES DÉPUTÉS

Contribution de Monsieur Damien ABAD

« Une bonne Constitution ne peut suffire à faire le bonheur d'une nation. Une mauvaise peut suffire à faire son malheur » - Guy Carcassonne.

Crée en 1958, la V^e République aura bientôt soixante ans. Parmi les quatorze régimes qu'a connus la France depuis 1789, elle est le deuxième en longévité, après la III^e République.

Notre démocratie traverse une crise de légitimité, avec une perte de confiance relative aux décideurs publics et un défaut de représentativité des instances dirigeantes. Même si ces phénomènes ne sont ni récents, ni spécifiques à notre pays, ils sont en revanche durables, croissants et préoccupants.

Cette défiance grandissante envers les responsables politiques se traduit par la montée de l'abstentionnisme. Depuis les années 1980, la participation électorale ne cesse de décliner. On observe ainsi une progression quasi-continue de l'abstention à toutes les élections (locales, nationales et européennes), à l'exception des élections présidentielles. Est également apparu un phénomène nouveau en progression constante en France et en Europe : le vote protestataire et non plus le vote d'adhésion. Expression d'un refus ou d'un rejet, il n'est ni uniforme, ni lié à une élection particulière.

En outre, cette crise de la démocratie représentative s'exprime également par la recrudescence de tous les extrémismes, qu'ils soient politiques ou religieux, poussant la société à un repli sur soi, au nationalisme, à la peur de l'autre, à l'appréhension de demain.

Pourtant la démocratie représentative est le rempart contre les modèles autoritaires. Il apparaît aujourd'hui comme une évidence, même si pendant longtemps ce type de système a été critiqué. Pour Benjamin Constant, « *le système représentatif est une procuration donnée à un certain nombre d'hommes par la masse du peuple, qui veut que ses intérêts soient défendus, et qui néanmoins n'a pas le temps de les défendre toujours lui-même* ».

Le vrai problème est bien évidemment la défiance des citoyens vis-à-vis des décideurs publics, et ce sentiment est amplifié par les affaires de corruption, détournement de fonds publics ou de cupidité mais également par l'impression d'impuissance des gouvernants à résoudre les crises, ainsi que l'existence de strates décisionnelles trop nombreuses et complexes.

S'y ajoutent les nouvelles perspectives offertes par les nouvelles technologies, dont internet, qui semblent être une fenêtre sur l'entente et l'écoute du citoyen par les décideurs publics.

La fracture entre le peuple et ses représentants est consommée. Force est de constater que les institutions de la V^e République doivent encore être rénovées.

C'est pourquoi différents groupes de travail ont été instaurés à l'Assemblée nationale afin d'entamer une réflexion en profondeur sur nos institutions et de proposer des changements concrets pour un parlementarisme du XXI^e siècle.

Cette contribution s'attache à répondre à la question de savoir en quoi les règles constitutionnelles qui régissent l'organisation du Parlement et le fonctionnement de la procédure législative peuvent être améliorées. D'autres propositions pourront être fait au niveau du Règlement de l'Assemblée par la suite.

Je pense sincèrement que les institutions doivent s'appuyer sur trois grands principes : « *Légitimité, Transparence, Efficacité* » :

Titre I^{er}: Du renforcement de l'efficacité de la procédure législative

L'objectif est de mieux légiférer. Pour cela, il faut consolider les pouvoirs du parlement afin d'établir un parlementarisme véritablement moderne et efficace.

Sous la V^e République, la restauration de l'autorité et de la stabilité de l'exécutif s'est appuyée sur les pouvoirs confiés au président de la République et un encadrement du pouvoir parlementaire au profit du Gouvernement. Mais il paraît aujourd'hui nécessaire d'instaurer un nouvel équilibre entre le pouvoir exécutif et législatif et de renforcer le rôle nécessaire et légitime du Parlement.

La revalorisation du Parlement passe tout d'abord par l'affirmation que le Parlement contribue à la procédure législative. Le Parlement est parfois vu comme une simple chambre d'enregistrement où les décisions sont prises ailleurs (par le Gouvernement, le Président de la République, les partis politiques, etc.).

Cette idée peut être confortée par la formulation de l'article 24 de la Constitution. Il dispose que le Parlement « *vote la loi. Il contrôle l'action du Gouvernement. Il évalue les politiques publiques* » . Le pouvoir législatif ne participerait pas à la procédure législative mais ne ferait qu'acter les décisions prises par le pouvoir exécutif.

Cet article a bien évidemment une valeur symbolique mais il clarifie surtout le rôle et les attributions de l'Assemblée nationale et du Sénat. Dans un régime parlementaire, la loi se doit toujours être l'œuvre conjointe du Gouvernement et du Parlement. C'est pourquoi il est proposé d'inscrire dans l'article 24 la contribution du Parlement dans la procédure législative, revalorisant ainsi sa force de propositions, le droit d'amendement, ou la qualité d'écriture et de contenu de la loi.

Proposition 1 : Affirmer que le Parlement participe à la loi et qu'il n'est pas une simple chambre d'enregistrement

- *Dispositif possible* : À l'alinéa 1 de l'article 24 de la Constitution, après les mots : « *Le Parlement* », insérer les mots : « *participe à l'élaboration de la loi et* ».

La revalorisation du Parlement passe aussi par une réorganisation du temps législatif. Le temps législatif ne doit pas être le temps médiatique. Une loi ne doit nécessairement répondre à un fait divers. Il en va de sa qualité. Ce principe permet également de lutter contre l'inflation législative, source d'insécurité juridique et de défiance des citoyens.

Le contexte est marqué à la fois par la prolifération de normes juridiques de plus en plus complexes et par la dégradation de la qualité de ces normes, comportant le risque d'une insécurité juridique. L'inflation législative est désormais un mal bien connu.

C'est pourquoi il est proposé d'allonger le temps de la session ordinaire initialement prévue à l'article 28 de la constitution, allant de septembre à juillet, tout en encadrant le temps des séances. Afin d'améliorer la fabrique de la loi, il ne faut plus autoriser les séances de nuits où la fatigue s'empare du peu de membres présents.

L'examen en séance est souvent long et fastidieux, sans que cela soit fructueux. En outre, les séances de nuit et les sessions extraordinaires sont onéreuses. Rien que celle de juillet 2017 a coûté 1,75 million d'euros.

Il est donc préférable d'avoir une session plus longue pour une meilleure organisation des travaux et effectuer un travail plus serein et rigoureux. Il est prévu de déroger à ce principe en cas d'urgence.

Proposition 2 : Allongement du temps de la session ordinaire initialement prévue à l'article 28 de la Constitution, allant de septembre à juillet, tout en encadrant le temps des séances

- *Dispositif possible* : Modifier comme suit l'article 28 de la Constitution :

I. Au premier alinéa, remplacer le mot : « *octobre* » par le mot : « *septembre* ».

II. Au premier alinéa, remplacer le mot : « *juin* » par le mot : « *juillet* ».

III. Au deuxième alinéa, supprimer la phrase : « Le nombre de jours de séance que chaque assemblée peut tenir au cours de la session ordinaire ne peut excéder cent vingt. »

IV. Compléter le quatrième alinéa comme suit : « Les séances de nuit sont supprimées (interdites ?) sauf urgence décrétée par les conférences des Présidents. »

Afin d'avoir un temps législatif apaisé, permettant une meilleure qualité de la loi, il paraît nécessaire d'instaurer un délai de temps d'examen plus long des projets et propositions de loi entre la commission et la séance.

Ce système permettrait une étude approfondie des changements effectués par la commission sur le nouveau texte.

Depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, la discussion des projets et propositions de loi ne porte plus devant la première Assemblée saisie sur le texte présenté par le Gouvernement, mais sur le texte adopté par la commission saisie, ce qui renforce la qualité du travail législatif.

L'examen du texte en commission s'apparente donc à un véritable niveau de lecture. Mais trop peu de temps est laissé pour l'étude du nouveau texte entre la commission et la séance.

Il est donc préférable d'accorder un temps supplémentaire d'études pour prendre du recul sur les réformes à effectuer, plutôt que de les faire dans la précipitation, sauf urgence bien évidemment. Actuellement, le délai est trop court pour amender sereinement le texte, ce qui affecte encore une fois la qualité de la loi.

À noter également que la proposition de ne pas pouvoir déposer les mêmes amendements en séance et en commission ne va pas dans le sens d'une meilleure qualité de la loi. Les amendements sont une des prérogatives au Parlement.

Déposer des amendements en commission et en séance n'est pas de l'obstruction parlementaire.

C'est en réalité l'expression du droit de l'opposition pour également de tous les parlementaires. La discussion permet de connaître les arguments de chacun et donne la possibilité aux députés de défendre leur position.

Proposition 3 : Instauration d'un délai de temps d'examen plus long des projets et propositions de loi entre la commission et la séance afin de permettre une étude approfondie des changements effectués par la commission sur le nouveau texte.

- *Dispositif possible* : L'article 42 de la Constitution est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Un délai de 8 jours ouvrés s'applique également entre l'examen en commission et en séance d'un texte. »

Concernant la procédure législative, la consolidation des pouvoirs du Parlement passe par une réforme du droit d'amendement. Il est proposé de supprimer l'article 40 de la Constitution qui limite l'initiative parlementaire.

Dès 2008, MM. Didier Migaud et Jean Arthuis respectivement présidents de la commission des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat affirmaient qu'on « ne peut parler sans hypocrisie de revalorisation des droits du Parlement tout en conservant intact l'article 40 de la Constitution ». Ils recommandent même de le supprimer. L'article 40 n'a pas empêché la dégradation des finances publiques.

En outre, n'ayant pas accès aux jurisprudences des assemblées concernant cet article, les parlementaires ont parfois l'impression d'une censure injuste effectuée par les administrateurs, qui ne font pourtant qu'effectuer leur travail.

Enfin, le gage de l'article 40 paraît souvent factice, se fondant par exemple l'augmentation des droits du tabac.

Proposition 4 : supprimer l'article 40 de la Constitution qui limite l'initiative parlementaire

- *Dispositif possible* : Supprimer l'article 40 de la Constitution.

De plus, pour garantir une plus grande parité entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif, il paraît nécessaire de soumettre le Gouvernement à un délai de dépôt pour ses amendements, qui serait le même que celui des parlementaires.

Dans la procédure parlementaire, le Gouvernement jouit de prérogatives qui paraît déséquilibre les relations avec le Parlement et perturbe le bon déroulement du travail législatif.

Certes, cette exception est tempérée par la réouverture du délai de dépôt opposable aux députés. Mais en réalité, les amendements du Gouvernement ne peuvent pas être étudiés par les députés. De même, ils ne sont pas non plus étudiés par le Conseil d'État et ne donnent lieu à aucune étude d'impact.

Proposition 5 : soumettre le Gouvernement à un délai de dépôt pour ses amendements, qui serait le même que celui des parlementaires

- *Dispositif possible* : Dans la première phrase du deuxième alinéa de l'article 39 de la Constitution, après le mot : « déposés », sont insérés les mots : « avec cet avis, dans les conditions fixées par une loi organique, ».

Dans une perspective d'amélioration de la lisibilité et de la qualité de la loi, il est proposé également de renforcer la portée et le contenu des études d'impact des projets de loi.

En théorie, sauf exceptions prévues par la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009, tous les projets de loi sont accompagnés d'une étude d'impact, réalisée par le Gouvernement, définissant les objectifs poursuivis, exposant les motifs du recours à une nouvelle législation, l'état actuel du droit dans le domaine visé, l'articulation du projet avec le droit européen, l'évaluation des conséquences économiques, financières, sociales et environnementales des dispositions du projet et les modalités d'application envisagées ainsi que leurs conséquences.

En pratique, les études d'impact sont souvent maigres, et ne donnent pas de réponses précises sur les sujets attendus.

Il est donc suggéré de donner la possibilité au Conseil Constitutionnel, s'il est saisi lors du dépôt, de statuer sur le contenu de l'étude d'impact.

Le Conseil constitutionnel peut être saisi, dans les huit jours suivant leur dépôt, par le Président de l'assemblée saisie ou par soixante députés ou soixante sénateurs aux fins de vérifier le respect de ces conditions. Il statue dans un délai de huit jours. Dans le cas où il constate que les règles fixées par la loi organique ont été méconnues, le projet est réputé ne pas avoir été déposé.

Proposition 6 : renforcer la portée et le contenu des études d'impact des projets de loi en donnant la possibilité à 60 parlementaires de saisir le Conseil Constitutionnel pour que le Conseil statue sur le contenu de l'étude.

- *Dispositif possible* : À la fin du quatrième alinéa de l'article 39, est inséré l'alinéa suivant ainsi rédigé :

« Les projets de loi sont élaborés dans des conditions fixées par une loi organique qui précise les documents dont ils doivent être assortis et le contenu nécessaire de l'étude d'impact. Le Conseil constitutionnel peut être saisi, dans les huit jours suivant leur dépôt, par le Président de l'assemblée saisie ou par soixante députés ou soixante sénateurs aux fins de vérifier le respect de ces conditions. Il statue dans un délai de huit jours. Dans le cas où il constate que les règles fixées par la loi organique ont été méconnues, le projet est réputé ne pas avoir été déposé. »

Titre II : De la transparence de l'organisation parlementaire

Loin d'être une forme de sanction, la transparence est au contraire un outil très puissant pour dissiper les suspicions et mettre en valeur l'activité des élus. Ce texte peut ainsi permettre de valoriser le travail des élus en levant un certain nombre de tabous, notamment sur les votes des parlementaires, les indemnités qu'ils perçoivent, ou la diversité des activités qu'ils sont amenés à exercer pour mener à bien leurs mandats.

La transmission aux parlementaires des avis du Conseil d'État relatifs aux projets de loi permettrait plus de clarté, de transparence et d'efficacité dans la procédure législative. En vertu de l'article 39

de la Constitution, le Conseil d'État est consulté sur tout projet de loi avant sa délibération en conseil des ministres. Cet avis, rendu au Gouvernement, est en principe secret, sauf si ce dernier en décide autrement. Le Parlement ne peut donc en avoir connaissance, alors que cet avis constitue pourtant une source primordiale d'information sur les questions juridiques, notamment constitutionnelles, susceptibles d'être soulevées par le projet de loi. Cette situation prive le travail législatif d'une importante garantie de qualité. Les avis du Conseil d'État sont très souvent très complets, et apportent une analyse juridique extrêmement pertinente.

Proposition 7 : transmission aux parlementaires des avis du Conseil d'État

- *Dispositif possible* : Dans la première phrase du deuxième alinéa de l'article 39 de la Constitution, après le mot : « déposés », sont insérés les mots : « avec cet avis, dans les conditions fixées par une loi organique, ».

Dans une perspective d'une plus grande transparence du travail parlementaire, il est également proposé de rendre publique toutes les auditions en commission et celles effectuées par les rapporteurs. Ceci renforce le lien de confiance entre le citoyen et le parlementaire, contribuant à un travail plus transparent. C'est également un outil de clarté relatif aux lobbies. Des dispositions ont été prises dans ce sens grâce aux retransmissions par internet des auditions à l'Assemblée nationale. Le Règlement de l'Assemblée nationale a d'ailleurs été modifié. Mais il paraît nécessaire d'inscrire dans le marbre cette procédure.

En outre, l'interprétation de ce principe est très différente entre les deux chambres car la règle qui découle de leurs Règlements et non de la norme suprême. Au Sénat, chaque réunion de commission donne lieu à un procès-verbal qui a un caractère confidentiel et à un compte rendu analytique publié dans le recueil des Comptes rendus des Commissions, distribué chaque semaine et diffusé sur Internet, de même que les rapports parlementaires depuis 1997. La confidentialité a longtemps été considérée comme un élément structurant de l'efficacité du travail des commissions, car les opinions des commissaires peuvent s'y exprimer plus librement, sans toutes les pesanteurs qu'imposent le débat public et la pression des groupes politiques.

Cette vision a un peu évolué, sous la pression de l'opinion publique, sensible au moins autant à la transparence qu'à l'efficacité. C'est pourquoi il a été décidé que la commission pourrait organiser la publicité, par les moyens de son choix, de tout ou partie de ses travaux. L'instrument le plus couramment utilisé est le communiqué de presse dont la décision revient au président de la commission. Par ailleurs, certaines auditions sont ouvertes à la presse ou au public et peuvent être enregistrées pour une diffusion sur la chaîne de télévision parlementaire. L'examen des rapports, en revanche, se déroule généralement à huis clos, bien qu'il soit tout à fait possible de l'ouvrir au public (cette faculté a déjà été utilisée au Sénat).

C'est pourquoi il semble nécessaire d'instaurer une règle commune de publicité d'auditions aux deux chambres, afin de contribuer à une égalité de traitement entre les institutions et pour contribuer dans les deux cas à une plus grande transparence.

Enfin, il est souhaitable que les auditions effectuées par les rapporteurs lors des projets et propositions de loi soient retransmises fidèlement et rendues publiques, afin de donner plus de clarté au processus législatif et de permettre au citoyen d'y avoir accès. Depuis la révision du Règlement, les auditions du rapporteur sont systématiquement ouvertes à l'ensemble des commissaires.

Proposition 8 : rendre publique toutes les auditions en commission et celles effectuées par les rapporteurs.

- *Dispositif possible* : À la fin du second alinéa de l'article 33, est inséré l'alinéa suivant ainsi rédigé : « Les auditions auxquelles procèdent les commissions instituées au sein de chaque assemblée, ainsi que les auditions auxquelles procèdent les rapporteurs pour les projets et propositions de loi, sont publiques sauf si celles-ci en décident autrement, en suivant des conditions fixées par leur règlement respectif. »

Il est également proposé de supprimer la possibilité des anciens Présidents de la République d'être membres de droit du Conseil constitutionnel.

Selon l'article 58 de la Constitution, les anciens présidents de la République font, de droit, partie à vie du Conseil constitutionnel, alors qu'ils ne prêtent pas serment comme les membres nommés du Conseil et que donc, ils ne sont pas tenus de respecter toutes les obligations qui pèsent sur les membres du Conseil, notamment celle de ne pas intervenir publiquement dans les débats politiques.

De même, qu'ils fassent l'objet de condamnations pénales ne les expose à aucune mesure de suspension, voire de révocation de leurs fonctions.

En outre, la compétence et l'activité du Conseil constitutionnel se sont nettement accrues, spécialement en ce qui concerne le contrôle de la constitutionnalité des lois. Au fil du temps, et plus encore depuis l'introduction dans le droit de la Question prioritaire de constitutionnalité (QPC), l'institution s'est transformée en instance juridictionnelle.

Pour assurer une plus grande qualité de loi, et renforcer la transparence de la procédure législative, la légitimité de la composition de cette institution se doit d'être renforcée.

Proposition 9 : supprimer la possibilité des anciens Présidents de la République d'être membres de droit du Conseil constitutionnel

- *Dispositif possible* : Supprimer le 2^e alinéa de l'article 56 de la Constitution.

Titre III : De la reconnaissance du droit de l'opposition

Comme l'indique Michel Winock, nous avons, en France, pour des raisons historiques, une difficulté importante à accorder un véritable statut à l'opposition, et la « *lenteur de la pacification démocratique, qui conditionne le vivre-ensemble entre majorité et opposition, est [...] un des éléments d'explication de notre retard* ».

Des progrès sont ensuite possibles en ce qui concerne la représentation de l'opposition dans les instances de décision et de travail du Parlement. Certes, dans ce domaine, les améliorations sont notables, notamment depuis le mouvement initié en 2008. Par exemple, l'article 39-3 du règlement intérieur de l'Assemblée nationale dispose désormais qu'à la présidence de la Commission des finances peut seulement être élu un député appartenant à un groupe s'étant déclaré d'opposition.

Cependant, la représentation de l'opposition dans les instances de décision et de travail du Parlement peut être renforcée. Le renouveau du parlementarisme passe dans la reconnaissance des droits de l'opposition.

Il est proposé d'instituer un contre-rapporteur. Au Parlement européen le « Shadow rapporteur » ou « rapporteur fictif » est le parlementaire qui n'est pas signataire du rapport ou du texte législatif mais qui suivra tout au long de la procédure l'élaboration du travail pour le compte d'un groupe politique d'opposition.

Le rapporteur d'opposition permet par son point de vue différent d'améliorer la qualité du travail législatif. Ce dispositif permet également d'amoindrir l'obstruction parlementaire.

Proposition 10 : instituer un contre-rapporteur

- *Dispositif possible* : La dernière phrase de l'article 51-1 de la Constitution est complétée comme suit : « , notamment l'institution de contre-rapporteurs issus de l'opposition »

Depuis la révision constitutionnelle de modernisation des institutions de la V^e République de 2008, il existe un renforcement des droits de l'opposition concernant la maîtrise de l'ordre du jour de l'Assemblée : un jour de séance par mois est réservé à un ordre du jour arrêté par chaque assemblée à l'initiative des groupes d'opposition de l'assemblée intéressée ainsi qu'à celle des groupes minoritaires.

Par ailleurs, la résolution n° 437 du 28 novembre 2014 réformant le Règlement de l'Assemblée nationale a établi que chaque président de groupe d'opposition ou minoritaire obtiendrait de droit l'inscription à l'ordre du jour de la semaine réservée constitutionnellement au contrôle d'un débat sans vote ou d'une séance de questions portant sur les conclusions du rapport d'une commission d'enquête ou d'une mission d'information.

D'autres pays ont des dispositifs différents. En effet, en Angleterre, en vertu du *standing order n° 14, 2 et 3*, l'opposition fixe l'ordre du jour de vingt *opposition days* en toute liberté, qu'elle utilise d'ailleurs exclusivement pour y inscrire des sujets relatifs au contrôle.

En Italie, lorsque le Président de la Chambre des députés établit le calendrier des travaux, il doit le faire en y insérant des propositions des groupes de l'opposition « *de manière à assurer à ces derniers un cinquième des sujets à traiter ou un cinquième du temps disponible* ».

Sans aller jusque-là, la maîtrise de l'ordre du jour est primordiale pour le fonctionnement de l'Assemblée. Elle permet, en autre, l'inscription de propositions de loi afin qu'elles soient discutées. Il paraît donc nécessaire d'aller plus loin.

Il est donc proposé de modifier l'alinéa 5 de l'article 48 de la Constitution, passant de un jour de séance à deux, réservés à un ordre du jour à l'initiative des groupes d'oppositions et groupes minoritaires.

Proposition 11: instituer deux jours réservés à un ordre du jour à l'initiative des groupes d'oppositions et groupes minoritaires.

- *Dispositif possible* : Modifier le 5^e alinéa de l'article 48 de la Constitution comme suit :

Remplacer les mots : « *Un jour de séance par mois est réservé* » par les mots : « *Deux jours de séance par mois est réservé* »

Enfin, il est proposé d'inscrire dans la Constitution un droit de réplique du parlementaire lors de la procédure de questions au Gouvernement. La séance de questions au Gouvernement est procédure de contrôle de l'action du Gouvernement par les Parlementaires incontournables aujourd'hui. C'est même un des moments démocratiques les plus suivis.

Pour être efficace, la mission de contrôle confiée au Parlement exige une information permanente, riche, diversifiée et proche de l'actualité. L'efficacité du contrôle est ainsi liée, dans une large mesure, à la qualité de l'information et aux conditions dans lesquelles les renseignements sont fournis au Parlement.

Élaborée par la Conférence des Présidents, la procédure des questions au Gouvernement a été mise en œuvre en 1974, en marge du Règlement, à raison, à l'origine, d'une séance d'une heure par semaine. Depuis l'instauration d'une session parlementaire unique en 1995, deux séances d'une heure leur sont consacrées, les mardi et mercredi après-midi, et ce même pendant la discussion budgétaire.

Depuis la réforme constitutionnelle de 2008, il est inscrit à l'alinéa 8 que « *Une séance par semaine au moins, y compris pendant les sessions extraordinaires prévues à l'article 29, est réservée par priorité aux questions des membres du Parlement et aux réponses du Gouvernement* ».

Pour renforcer les droits de l'opposition, il est proposé d'instaurer un droit de réplique du parlementaire. Il arrive trop souvent que les ministres interrogés ne répondent pas à la question posée. Ce droit de réplique permettrait d'appuyer le contrôle, avec le besoin d'une réponse précise. À noter que c'est déjà le cas pour les questions orales sans débat. En outre, le Sénat a déjà prévu ce dispositif lors de la réforme de son Règlement en 2015, qui est facultatif selon la volonté du sénateur.

Proposition 12 : instaurer un droit de réplique du parlementaire dans la Constitution lors de la procédure de questions au Gouvernement

- *Dispositif possible* : À la fin du 7^e alinéa de l'article 48 de la Constitution, insérer une phrase rédigée comme suit : « *Chaque parlementaire intervenant dispose, s'il le souhaite éventuellement, d'un temps de réplique* ».

Liste des propositions de M. Damien Abad :

Proposition 1 : Insérer à l'article 24 de la Constitution que le Parlement contribue à la loi (en plus de la voter ou de contrôler le Gouvernement)

Proposition 2 : Allongement du temps de la session ordinaire initialement allant de septembre à juillet, tout en encadrant le temps des séances

Proposition 3 : Instauration d'un délai de temps d'examen plus long des projets et propositions de loi entre la commission et la séance

Proposition 4 : Supprimer l'article 40 de la Constitution qui limite l'initiative parlementaire

Proposition 5 : Soumettre le Gouvernement à un délai de dépôt pour ses amendements, qui serait le même que celui des parlementaires

Proposition 6 : Renforcer la portée et le contenu des études d'impact des projets de loi

Proposition 7 : Transmission aux parlementaires des avis du Conseil d'État

Proposition 8 : Rendre publique toutes les auditions en commission et celles effectuées par les rapporteurs

Proposition 9 : Supprimer la possibilité des anciens Présidents de la République d'être membres de droit du Conseil constitutionnel

Proposition 10 : Instituer un contre-rapporteur

Proposition 11 : Instituer deux jours réservés à l'ordre du jour des chambres à l'initiative des groupes d'oppositions et groupes minoritaires

Proposition 12 : Instaurer un droit de réplique du parlementaire dans la Constitution lors de la procédure de questions au Gouvernement

CONTRIBUTIONS TRANSVERSALES



CONTRIBUTIONS TRANSVERSALES

CONTRIBUTION DU GROUPE LES RÉPUBLICAINS

Le Groupe les Républicains a bien pris acte de la volonté du Président de l'Assemblée nationale de lancer, le 20 septembre 2017, un processus de réformes afin de construire, selon ses dires, « une nouvelle Assemblée nationale ».

Ces travaux, qui se sont articulés autour de 7 groupes de travail, répondent très directement à la commande du Président de la République de réformer la Constitution.

Le Groupe les Républicains rappelle que la grande réforme constitutionnelle de 2008 a profondément modifié le fonctionnement du parlement, en reconnaissant les droits de l'opposition et des groupes minoritaires et en permettant une réelle rationalisation de l'organisation du temps parlementaire et des débats.

Sans rentrer dans le détail des propositions des 7 groupes de travail, qui ont fait l'objet de contributions individuelles des députés du Groupe LR qui y participent, le Groupe les républicains tient à affirmer :

Son attachement au respect des droits de l'opposition tels que définis en 2008 et qui ont été traduits dans notre règlement et s'élève contre toute remise en cause de ceux-ci.

En effet, les événements récents du début de la législature montrent que cette avancée démocratique majeure demeure fragile et qu'il faut veiller à ce que « l'esprit » de la loi soit respecté.

Son opposition à toute remise en cause du droit d'amendement et d'expression des députés. Il rappelle que le conseil constitutionnel a jugé que le droit pour un parlementaire de déposer un amendement est un droit constitutionnel.

Ainsi il ne saurait être question de limiter le droit de dépôt d'amendements au motif que ceux-ci auraient déjà été examinés, et même rejetés, en commission. Il en est de même pour les projets qui viseraient à limiter encore plus le temps d'expression en séance. Le temps de parole dans l'hémicycle n'est pas un temps perdu, comme semblent le penser certains parlementaires nouvellement élus, mais un temps de débat indispensable, qui participe également à l'expression des groupes d'opposition et minoritaires ;

Il rappelle que des outils existent déjà dans notre règlement pour rationaliser les débats. Ainsi, en est-il du temps dit « programmé » : Peu utilisé sous la précédente législature, et jamais encore sous l'actuelle, ce dispositif, s'il mérite d'être amélioré, présente de très nombreux avantages que la majorité semble ignorer.

Par ailleurs, les lenteurs supposées des débats parlementaires ne sont pas, loin de là, du seul fait du Parlement mais bien aussi du Gouvernement, maître de la partie la plus importante de l'ordre du jour. L'inflation législative, souvent reprochée, est principalement le fait du Gouvernement qui inscrit les projets de loi et fixe, en Conférence des Présidents, le rythme des travaux. De même, la durée et la qualité des débats pourraient être grandement améliorées si le Gouvernement respectait les délais de dépôts des amendements et s'imposait de ne pas déposer, dans la précipitation, un nombre conséquent d'amendements, non soumis au filtre du Conseil d'État, comme cela vient de se produire lors de l'examen du projet de loi de finances rectificative pour 2017.



Sans qu'il soit besoin de réformer à nouveau la Constitution, un fonctionnement rationalisé du parlement, respectueux des droits de l'opposition, est tout à fait possible.

C'est dans ce sens que devraient être mieux respectés les articles 34 et 37 de la Constitution, qui définissent les domaines respectifs de la loi et du règlement, qu'il s'agisse pour le Gouvernement d'appliquer plus fréquemment le 2^e alinéa de l'article 37, ou pour le Gouvernement et le Président de l'Assemblée nationale de faire jouer l'article 41, de façon à limiter les dispositions manifestement réglementaires qui émaillent les textes de loi.

C'est dans le même esprit que les outils de contrôle et d'évaluation du Parlement doivent être améliorés, mais ces améliorations relèvent de la volonté politique et non de la réforme de la constitution : les outils sont en place manque la volonté.

Enfin, il serait utile de réformer l'article 40 de la constitution, qui limite l'initiative parlementaire en matière financière, afin de renforcer les droits du Parlement.

Son attachement à l'indépendance du parlementaire qui doit se traduire dans son statut, ses relations avec ses collaborateurs basées sur la confiance et le libre choix et les conditions de l'exercice de son mandat.

Son souhait de recourir avec prudence à la modification de notre Constitution. Beaucoup de propositions qui ont été faites dans ces groupes de travail, ne nécessitent pas de réforme de la Constitution.

Ainsi en est-il de la réduction du nombre de parlementaires. Si un plafond a bien été inscrit dans la Constitution en 2008, toute diminution peut se faire par une loi organique. À ce propos, le Groupe les Républicains sera très vigilant quant à l'importance de cette réduction, afin de respecter la représentation de tous les territoires, particulièrement les territoires ruraux.

S'agissant de la limitation des mandats dans le temps, qui fait partie des propositions de réforme, le Groupe les Républicains y est opposé, car il s'agit d'une atteinte à la liberté, pourtant inscrite aux frontons de la République, liberté d'élire et liberté de se présenter à une élection. Les électeurs seraient contraints dans leurs choix et les élus une nouvelle fois stigmatisés. La démocratie n'en sortirait pas grandie.

Le Groupe les Républicains réaffirme également son opposition à l'introduction d'une dose de proportionnelle dans le mode de scrutin et sur l'introduction du mode de scrutin dans la Constitution.

L'introduction d'une dose de proportionnelle soulève de très nombreux problèmes, dont celui de l'inégalité entre les députés et de l'inégale représentation des territoires, du nécessaire redécoupage, mais aussi du morcellement de la vie politique, d'une course continue à la recherche de « coalition », contraire à l'esprit de la V^e République auquel le groupe LR est attaché et à la multiplication des groupes parlementaires entraînant au final une paralysie du Parlement.

Le mode de scrutin quant à lui relève de la loi ordinaire et son introduction dans la Constitution figerait dangereusement notre texte fondateur. Le Groupe les Républicains est donc opposé à la constitutionnalisation des modes de scrutins.

Sa vigilance s'agissant des nouvelles formes de participation citoyenne : la réforme de 2008 a mis en place un nouveau mécanisme référendaire : le référendum d'initiative partagée, dispositif qui s'ajoute à ceux existants et qui permettent déjà une expression organisée et responsable de la démocratie directe : plates formes gouvernementales sécurisées, commission nationale du débat public, créée en 1995, devenue une autorité administrative indépendante en 2002, révisions des textes bioéthiques faisant appel à la participation citoyenne à travers les états généraux... le parlement et les commissions peuvent également organiser des consultations et des échanges avec les citoyens.



POUR UNE NOUVELLE

ASSEMBLÉE NATIONALE

Les rendez-vous
des réformes 2017-2022

CONTRIBUTIONS TRANSVERSALES

Mais la démocratie numérique doit se protéger des risques de la démocratie du « clic », facilitée par les algorithmes et le recours à des robots, porte ouverte au populisme et aux manipulations dissimulées derrière l'anonymat.

Certaines propositions visaient à inscrire le droit au numérique dans la Constitution, mais une technique, qui comme toute technique a vocation à évoluer, à se transformer et à disparaître, n'y a pas sa place et veillons à ne pas substituer la démocratie directe à la démocratie représentative.

Tout au long de sa participation aux Groupes de travail, le Groupe les Républicains a réaffirmé son attachement au respect de la séparation des pouvoirs, à l'autonomie des assemblées, à la libre expression des parlementaires, aux droits de l'opposition, tout en présentant des propositions pour améliorer le fonctionnement de notre institution.

CONTRIBUTIONS TRANSVERSALES

CONTRIBUTION DU GROUPE NOUVELLE GAUCHE

Invité-e-s par le Président de l'Assemblée nationale à siéger au sein des groupes de travail mis en place en vue d'une future réforme institutionnelle, les député-e-s du Groupe Nouvelle gauche ont activement participé aux réflexions menées dans ce cadre, en étant une force de proposition.

À l'issue de ces travaux, alors que nous sommes sollicités pour émettre des contributions séparées sur chacun des sept rapports, les député-e-s du Groupe Nouvelle gauche souhaitent rappeler que leurs appréciations sur les différentes propositions dépendront de l'architecture d'ensemble d'un éventuel projet de révision Constitutionnelle dont le sens général doit impérativement être le renforcement des pouvoirs du Parlement, et non son affaiblissement. Par conséquent, à ce stade, ils ne souhaitent pas se prononcer sur chacune des propositions, examinée isolément, sans connaître l'économie générale de la réforme préconisée.

En effet, aucune réforme de cette nature ne peut faire l'économie d'un constat, à charge, sur l'état de nos institutions et leur fonctionnement dans le cadre de ce que l'on appelle l'exercice du pouvoir. À cet égard, si la V^e République a offert à la France une stabilité nécessaire après l'expérience de la IV^e République, le déséquilibre institutionnel qu'elle a engendré puis entretenu au bénéfice du Président de la République n'est pas à démontrer. À tous les niveaux de nos institutions, ce déséquilibre pèse sans que l'efficacité ne suive dans les faits. En témoigne l'inflation législative que nourrit une urgence perpétuelle à légiférer, décrétée par un Gouvernement toujours prompt à déposer un nouveau projet de loi ayant une résonance avec l'actualité. Inversement, les débats parlementaires sont trop fréquemment perçus comme une perte de temps par un exécutif trop pressé pour comprendre que ces discussions améliorent les textes présentés et permettent d'articuler vision nationale et réalités de terrain. Ainsi, lorsqu'il ne fait pas le choix de procéder par voie d'ordonnance, le Gouvernement cède à la tentation de hâter le Parlement dont trop peu de dispositions constitutionnelles protègent les intérêts.

Partant de ce constat, toute réforme de nos institutions doit procéder de la volonté de doter la République d'un Parlement fort et efficace, de construire la démocratie du XXI^e siècle ouverte aux citoyens, de bâtir une procédure législative avec des débats moins redondants, mieux préparés, pour des lois de meilleure qualité. Suivant cet axiome, les député-e-s du Groupe Nouvelle gauche soutiendront chaque proposition visant à renforcer les droits du Parlement, qu'il s'agisse d'une nouvelle organisation du temps parlementaire, de la fixation de l'ordre du jour, des moyens d'évaluation conférés aux assemblées, des droits de l'opposition ou encore des obligations et contraintes devant peser sur le Gouvernement.

Suivant cet axiome, les député-e-s du Groupe Nouvelle gauche soutiendront toutes les mesures inspirées par le souci de la clarté et la sincérité des débats parlementaires. Ils soutiendront également toutes les initiatives allant dans le sens des nouvelles pratiques d'un Parlement du futur, permettant d'ouvrir nos institutions aux citoyennes et aux citoyens souhaitant contribuer aux travaux législatifs avant que la décision ne revienne aux représentant-e-s élu-e-s du peuple.



Les député-e-s du Groupe Nouvelle gauche s'opposeront à toute proposition destinée à limiter les droits des parlementaires, à rendre le temps de travail législatif expéditif ou à réduire leur influence dans le cadre général de nos institutions. À cet égard, la diminution par principe du nombre de parlementaires, présentée par le Président de la République devant le Congrès comme le cœur de la réforme envisagée, nous semble totalement contraire au renforcement des pouvoirs du Parlement. Le lien concret des élu-e-s de la Nation avec les citoyen-ne-s dans une circonscription à échelle humaine est indissociable de l'expression de la souveraineté, dans toute la diversité de la Nation, et un gage d'indépendance face au pouvoir exécutif.

CONTRIBUTION DU GROUPE DE LA GAUCHE DÉMOCRATE ET RÉPUBLICAINE

Les sept groupes de travail mis en place par le président de notre Assemblée rendent ses premiers rapports après plusieurs semaines de travaux menés avec sérieux par leurs présidentes et présidents et leurs rapporteuses et rapporteurs. Les membres de notre groupe qui ont participé à ces travaux ont fait part de leurs propositions et de leurs remarques au cours des différentes auditions et au moment des conclusions. Le groupe GDR a souhaité néanmoins joindre aux rapports une contribution qui porte une appréciation sur la philosophie générale qui se dessine pour « l'Assemblée de demain » à l'issue de ces travaux.

Lors de la dernière campagne présidentielle, Emmanuel Macron avait fait du « renouveau démocratique » un axe essentiel de son programme, un trait majeur de ce qu'il appelait le « Nouveau monde ». Or, à ce jour, ce renouveau semble relever plus de la chimère que de la réalité politique et institutionnelle. Ce qui se dessine conforte, en effet, les déséquilibres institutionnels qui caractérisent la Ve République.

La décision de passer en force pour la réforme inique du code du travail via des ordonnances fut un signal fort sur le déficit de culture démocratique du président qui venait pourtant d'être élu. De fait, le président Macron exerce son emprise sur l'ensemble du système institutionnel et les contrepouvoirs se font rares, ce qui l'inscrit plus dans une continuité conservatrice que dans le renouveau, si ce n'est alimenter un antiparlementarisme qui ne sert que son pouvoir personnel.

L'hyper-présidence toujours en vigueur ne fait qu'accroître la tendance structurelle à la dévalorisation de l'institution parlementaire et place les élus de la nation dans l'incapacité de réaliser la plénitude de leur mandat. **L'hypertrophie de l'exécutif sous la Ve République limite le pouvoir des parlementaires de faire la loi, de contrôler l'action du Gouvernement, d'évaluer les politiques publiques et de voter les lois de finances.** En cela, la pratique du régime de la Ve République est contraire à la Constitution dont il se revendique pourtant.

Dans un tel contexte, la volonté de réforme et de modernisation du travail parlementaire exprimée en ce début de législature aurait pu ouvrir de nouvelles perspectives et sortir la représentation nationale de l'impasse institutionnelle et de l'impuissance politique, auxquels la condamnent le primat de l'exécutif et le fait majoritaire qui structurent tant le jeu institutionnel de la Ve République. Or, il s'avère que le processus lancé par le président de l'Assemblée n'aboutit pour l'heure à aucune avancée significative. Au contraire, les rapports des sept groupes de travail mis en place tendent à renforcer les déviations antidémocratiques du régime.

Si nous saluons la composition pluraliste de ces groupes de réflexion et le travail réalisé, force est de constater que les rapporteurs sont tous membres de la majorité parlementaire. La philosophie générale des propositions avancées par les rapports s'en ressent fortement, puisqu'elles ne sont, pour l'essentiel, que la retranscription des pistes et annonces exprimées en amont par le Président de la République et le Président de l'Assemblée nationale. **Dès lors, la raison d'être de ces travaux ne se résume-t-elle pas dans la volonté de frapper du sceau de la légitimité parlementaire une feuille de route dictée par l'Élysée ?**

Si certaines propositions ne sont pas dénuées de tout intérêt et méritent discussion, l'ensemble s'inscrit dans une même logique de renforcement du pouvoir législatif de l'exécutif et porte en germe les fondements d'un affaiblissement accru d'une institution parlementaire déjà dévalorisée par la pratique du régime. Animées par une logique de rationalisation excessive de la vie parlementaire et par une conception managériale des institutions démocratiques, ces propositions consacrent l'emprise de l'exécutif sur le pouvoir législatif et condamnent plus que jamais les

représentants de la nation à l'impuissance politique. Symptomatique de cette volonté d'affaiblir les institutions, la mesure tendant à réduire le nombre de députés est teintée de démagogie : **ce n'est pas en réduisant le nombre d'élus de la nation que nous répondrons à la profonde crise démocratique qui frappe la Ve République**. Au regard de la distension du lien entre élus et citoyens et l'ampleur de la tâche parlementaire, en quoi la réduction du nombre des membres du Parlement apporterait-elle de la qualité au travail parlementaire ?

Nous ne sommes naturellement pas opposés à l'idée de renforcer les moyens de contrôle de l'action gouvernementale et d'évaluation des politiques publiques. Celles-ci font partie des fonctions et prérogatives constitutionnelles des députés, mais ces derniers demeurent confrontés à la faiblesse de leurs outils en la matière et à l'emprise de l'exécutif sur l'activité parlementaire elle-même. Ainsi, la semaine de contrôle instituée en 2008 se voit régulièrement supprimée au profit du passage d'un projet de loi gouvernemental...

Du reste, le discours tendant à renforcer les fonctions de contrôle et d'évaluation s'accompagne d'une volonté à peine masquée d'affaiblir encore les conditions d'exercice du pouvoir législatif des parlementaires, dont le produit, la Loi, est l'expression de la volonté générale. Un tel « arrangement » - « moins de pouvoir législatif » contre « plus de moyens de contrôle » - est proprement inconcevable sur le plan démocratique. C'est pourtant ce qui découle de l'ambition affichée de réduire les navettes parlementaires et de voter une partie de la loi en commission, afin d'accélérer le rythme de leur examen, le tout en vue de « libérer » du temps aux députés pour, entre autres, se consacrer à leurs missions de contrôle de l'action du gouvernement et à l'évaluation des politiques publiques.

Une ambition proprement démocratique devrait consister à conjuguer le renforcement des conditions d'exercice des fonctions législatives, de contrôle et d'évaluation du Parlement, et non pas décider de renforcer les dernières aux dépens de la première.

L'affaiblissement des moyens d'exercice de la fonction législative parlementaire est inscrit plus ou moins en creux dans la série des propositions des rapporteurs des groupes de réflexion :

- la procédure d'urgence deviendrait la procédure législative par défaut, ce qui renforcerait le rôle d'arbitre législatif de la CMP, alors même que tous les groupes parlementaires ne seraient pas représentés en son sein ;
- la défense des amendements portant sur des textes « consensuels » - caractère indéfini, qui laisse la place à l'arbitraire de la majorité présidentielle et parlementaire - serait limitée au seul stade de la commission, ce qui constituerait une atteinte manifeste à l'exercice d'un droit fondamental des élus de la nation ;
- l'institution d'une procédure de « temps libéré » qui viendrait se substituer à l'actuel « temps législatif programmé » (TLP), mais qui serait accompagnée d'une énième limitation de l'exercice effectif du droit d'amendement des députés ;
- l'ouverture de la procédure parlementaire par un « débat d'orientation politique » - qui se substituerait à la discussion générale -, ce qui aurait pour conséquence de concentrer le travail législatif en commission. Or, un député ne peut participer à toutes les commissions (contrairement aux séances). De fait, le député ne pourra plus légiférer sur tous les textes...

Enfin, nous ne pouvons qu'exprimer notre inquiétude face aux pistes envisagées, en dehors même de ces groupes de travail, en vue du renforcement des fonctions de contrôle et d'évaluation. Ainsi en est-il de l'hypothèse envisagée de recourir à des cabinets privés et d'externaliser par là des fonctions constitutionnelles de l'institution parlementaire. Or non seulement ce type de cabinet défend traditionnellement une vision très économique de l'évaluation, minorant les questions sociales, sanitaires et environnementales, mais ce type de délégation de compétence risque de nourrir la suspicion sur l'impartialité et l'indépendance de nos travaux sur des sujets aussi sensibles que ceux dont a à traiter la représentation nationale. Au moment où la défiance de nos concitoyens à l'égard de la probité de leurs représentants est si forte, il nous revient d'éviter de

nourrir cette suspicion en faisant confiance aux services (publics) de notre assemblée plutôt que de confier nos missions à des intérêts privés.

Le président Emmanuel Macron s'Imagine à la tête d'un pays réduit à une « start-up nation ». Sa majorité partage avec lui cette volonté de transposer aux institutions de la République en général, et à l'Assemblée nationale en particulier, une culture managériale de l'entreprise, celle-là même qui justifie une conception pyramidale de la démocratie et une accélération du rythme de travail parlementaire incompatible avec un exercice réel du travail des députés. La volonté affichée de rendre le travail parlementaire efficace et rentable vise davantage à faire disparaître la raison d'être des députés : faire la loi au nom du peuple dans sa diversité.

Cette conception managériale de la démocratie anime les propositions des groupes de travail dont certaines s'avèrent ainsi dangereuses et contre-productives.

Dangereuses car elles relèvent plus d'une logique de régression démocratique, loin de l'exigence de renouveau réclamée par nos concitoyens. Trop puissant, le pouvoir exécutif deviendrait tout puissant. Le Parlement est appelé à accepter son triste sort, celui de voir sa fonction législative réduite à une peau de chagrin. Une telle perspective rendrait effective la théorie d'une fusion du « couple exécutif-législatif » qui non seulement rend fictif le principe de la séparation des pouvoirs, mais affecte l'équilibre démocratique du régime.

Contre-productives, car les propositions avancées ne sont pas de nature à réduire la fracture entre les gouvernants et le peuple qui est à la base des phénomènes tels que l'abstentionnisme et le vote extrémiste.

Cette étape en annonce d'autres, plus décisives, lors des débats législatifs et constitutionnels à venir - qui ne concernent d'ailleurs pas que le Parlement mais la société dans son ensemble - à l'occasion desquels les députés du groupe GDR présenteront et défendront des propositions en vue d'un régime républicain et démocratique. Des propositions pour un véritable renouveau démocratique où le Parlement serait renforcé au sein de nos institutions et face aux forces de la finance.

CONTRIBUTION DES DÉPUTÉS DU FRONT NATIONAL

Redonner à notre Assemblée sa juste place au cœur de nos institutions démocratiques

« La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum ». « Le Parlement vote la loi. Il contrôle l'action du Gouvernement. Il évalue les politiques publiques. Il comprend l'Assemblée nationale et le Sénat. »

Ce sont les articles 2 et 24 de notre Constitution qui font de l'Assemblée nationale l'un des principaux organes d'expression de la volonté nationale.

Or, depuis quelque temps, l'Assemblée nationale et par ricochet ses membres, les députés, sont l'objet d'un processus de déconsidération. Ainsi, sa légitimité, son autorité et, plus largement, le prestige de cette Institution tend à s'effacer dans l'opinion publique.

Cette déconsidération est le fruit de deux phénomènes :

- **L'Assemblée nationale tend à devenir une simple chambre d'enregistrement** de décisions prises ailleurs et notamment par les commissaires d'une instance supranationale technocratique, sans visage et sans légitimité démocratique.
- **Un mode de scrutin inique** et un découpage partial des circonscriptions **qui privent le parlement d'une juste représentativité de la diversité politique du peuple français** et entache donc la légitimité indispensable à son action. Tout concourt à faire du député un « conseiller de circonscription » à l'image d'un conseiller départemental ou régional. Or, la dévalorisation du statut de député atteint par capillarité l'Institution.

Ces défauts originels sont aggravés par des pratiques internes de l'Institution qui amplifient ces tendances.

Le paradoxe est donc de constater que l'Assemblée nationale accentue elle-même cette tendance par les règles de fonctionnement interne qu'elle a instituées.

● Les députés disposent individuellement de moyens juridiques, techniques ou humains dérisoires : un député français se voit adjoindre deux collaborateurs (dont un affecté en circonscription) alors qu'un eurodéputé en dispose de six, sans compter les moyens de publication et d'organisation d'événements (colloques, contributions intellectuelles...) ;

● Un fonctionnement qui instaure la dictature des groupes et l'écrasement de minorités qui, par le jeu du scrutin inique, ne disposent pas du nombre de siège suffisant ; le Front National avec deux fois plus de voix que la France Insoumise aux dernières élections législatives dispose de deux fois moins de sièges et est donc privé d'un groupe. Avec huit députés, il ne dispose même pas d'une salle de réunion dédiée ; il est soumis à une distribution des temps de parole « aux clics » suivis d'un tirage au sort pour le moins contestable et humiliant ; il se voit contester le droit d'intervenir en commission par certains présidents ; il ne peut disposer d'une explication de vote systématique pour les votes solennels.

Il n'est pas exagéré de dire que l'Assemblée nationale a validé au fil du temps un mode de fonctionnement discriminatoire qui organise formellement la relégation de certains députés au statut d'élus de seconde zone avec moins de droits et moins de temps de parole.

Or, dans la crise que connaît la France, il devient urgent de permettre à l'Assemblée nationale de remplir pleinement ses trois fonctions essentielles :

- **sa fonction parlementaire** en lui redonnant sa souveraineté et son autorité législative ;
- **sa fonction tribunitienne** en lui redonnant sa représentativité ;

- **sa fonction de contrôle** en élargissant pouvoirs accrus de contrôles directs et d'investigation notamment par des contrôles accrus de l'action publique et la mise en œuvre plus fréquente de Commissions d'enquête suivies d'effets ;

Si le Président de l'Assemblée nationale a lancé il y a quelques mois plusieurs groupes de travail afin de réfléchir à une réforme du fonctionnement de l'Assemblée, c'est bien le signe que la situation actuelle n'est pas satisfaisante.

Renforcement de la démocratie française

Alors que l'abstention atteint des records et que les Français se désintéressent de plus en plus de la vie politique et démocratique de leur pays, il devient urgent de réformer en profondeur nos institutions pour qu'elles répondent davantage aux aspirations d'égalité et de démocratie des Français.

- **Attribution au peuple de l'exclusivité du pouvoir constituant**

Pour renforcer la norme suprême qu'est la Constitution, le peuple, détenteur unique de la souveraineté nationale devrait disposer du monopole du pouvoir constituant. Ce pouvoir sera exercé par référendum.

- **Consécration de la primauté du droit national sur toutes autres normes juridiques**

Les lois françaises doivent avoir une autorité supérieure à toute autre norme juridique, exception faite de la Constitution car la souveraineté nationale appartient au peuple français qui l'exerce par ses représentants, les députés de la Nation ou par référendum.

- **Instauration du scrutin proportionnel (avec prime majoritaire) sur liste nationale pour l'élection des députés**

La proportionnelle avec prime majoritaire est le seul type de scrutin qui puisse garantir la participation de toutes les tendances politiques, à la juste mesure de leur poids dans l'opinion, au débat législatif.

- **Élargissement du champ du référendum et instauration le référendum d'initiative populaire sur proposition de 500 000 électeurs**

Les référendums devraient pouvoir porter sur tous les sujets ce qui renforcerait la démocratie directe afin que les citoyens ne se sentent pas dépossédés de leur souveraineté. Ce référendum permettra à chaque citoyen de pouvoir se saisir des sujets législatifs. Il constituera également un pouvoir d'interpellation des électeurs envers les Députés qui pourront se saisir des sujets traversant la société française.

- **Incrimination particulière pour l'agression d'un élu**

La multiplication des agressions contre les élus, contre les candidats à des fonctions électives ou même contre la personne du Premier ministre montre que la désacralisation de la fonction élective a aggravé les risques sécuritaires pour les élus y compris les parlementaires.

Parce qu'elles constituent des atteintes manifestes à l'esprit démocratique et au droit absolu des élus d'exercer leur mandat sans aucune pression, ces agressions doivent faire l'objet de peines aggravées : des consignes doivent être données en ce sens aux procureurs ; à défaut la loi doit être changée.

- **Créer une charte constitutionnelle du numérique sur le modèle de celle qui existe en matière environnementale**

Le développement du numérique est l'un des bouleversements majeurs de nos sociétés en ce début du XXI^e siècle. Cependant, il faut veiller à ce que les pouvoirs publics accompagnent ce mouvement en prenant en compte l'importance de la fracture numérique qui est à la fois générationnelle et territoriale. Par ailleurs cette fracture est également très forte entre les professionnels du secteur et les autres citoyens en raison de la technicité du sujet.

Nous proposons d'ouvrir un grand débat national sur le sujet de la démocratie numérique qui aboutira l'adoption par voie de référendum d'une « Charte des Libertés Numériques ». Cette charte permettrait notamment de garantir la liberté d'expression sur internet par leur inscription dans les libertés fondamentales protégées par la Constitution. Il faudrait également simplifier les procédures visant à faire reconnaître la diffamation ou l'injure publique sur internet en créant par exemple une plateforme publique unique de signalement. Il faut en effet responsabiliser les citoyens quant à l'utilisation d'Internet qui est un espace d'expression publique mondial.

Procédure législative et droits de l'opposition

Dans notre philosophie, chaque député a des droits strictement égaux car il est élu par le même processus électoral et représente à peu près le même nombre de Français.

Si la possibilité de former des groupes par affinité politique est une nécessité pour la lisibilité des débats, les groupes politiques, dont le seuil de constitution est décidé par les majorités successives, sont devenus aujourd'hui les pierres angulaires du fonctionnement de notre assemblée ce qui porte atteinte au principe d'égalité des députés.

- **Obligation de rattachement : supprimer le statut d'élu de seconde zone**

Nous proposons que les non-inscrits forment automatique un groupe administratif leur permettant de disposer, proportionnellement au nombre de ses membres, des mêmes moyens que les autres groupes. Ce groupe administratif disposerait des mêmes droits que les autres groupes.

- **Constitution d'un groupe politique**

Nous proposons qu'un groupe politique puisse se constituer à partir de dix membres (comme au Sénat) contre quinze actuellement.

- **Participation des non-inscrits aux travaux de l'Assemblée nationale**

Nous proposons que les non-inscrits puissent faire partie des commissions d'enquête car aujourd'hui ils peuvent demander l'ouverture d'une telle commission mais ne peuvent y siéger. Ils devraient aussi participer aux travaux des commissions spéciales et aux missions d'information. En définitive, les députés non-inscrits devraient pouvoir disposer des mêmes possibilités que les autres députés à tous les niveaux (représentation dans les organismes extérieurs, Présidence des groupes d'amitié...).

- **Droit d'expression en commission**

Nous proposons que tous les députés aient un droit égal à la parole en commission, toujours selon le principe d'égalité qui doit prévaloir entre les députés.

- **Les questions au gouvernement**

Nous proposons de consacrer le principe que chaque député puisse disposer d'au moins un créneau pour une question au gouvernement par session.

Pour les non-inscrits, nous proposons que l'attribution du jour de cette question se fasse par roulement alphabétique entre les non-inscrits (qui pourraient, le cas échéant se décharger de leur question sur un autre député non-inscrit n'ayant pas encore posé de question pendant la session).

L'attribution d'une question au gouvernement se réalise aujourd'hui par concours de rapidité, ce qui n'a strictement aucun sens en démocratie.

- **Vote par scrutin public**

Tout député devrait pouvoir demander un scrutin public afin de faire valoir ses prises de positions auprès de ses électeurs.

- **Explications de vote**

Pour chaque vote solennel, un temps de parole est alloué aux non-inscrits (comme pour les discussions générales).

Statut du Député - conditions de travail et collaborateurs

Le député n'est pas un salarié de la République, il est un représentant de la Nation et vote la loi. Son indépendance doit être garantie. Son statut est exorbitant du droit commun par nature. Aujourd'hui, à de nombreux égards les députés sont moins bien traités que les cadres dirigeants d'entreprise de taille intermédiaire ce qui affaiblit le pouvoir politique par rapport au pouvoir économique.

L'Assemblée nationale doit, notamment par la voix de son Président, être le premier défenseur du principe démocratique de séparation des pouvoirs.

• Garanties sur l'indépendance du député

Le député est libre de travailler comme il le souhaite, il n'est redevable de son action que devant le peuple qui exerce son contrôle par le vote.

Si les débats politiques au sein de notre assemblée doivent avoir lieu en toute transparence, les rencontres des parlementaires doivent garder un caractère confidentiel, à l'exception des rencontres avec les lobbys dans les locaux de l'Assemblée nationale qui s'inscrivent au registre. La manière dont un député se forge ses convictions politiques doit conserver un caractère confidentiel.

• Garantir la liberté d'embauche des collaborateurs des parlementaires

Les députés doivent pouvoir travailler avec les personnes de leurs choix et selon les méthodes qu'ils définissent eux-mêmes avec leurs collaborateurs. En travaillant pour un député, un collaborateur n'est pas seulement un technicien mais quelqu'un qui défend une cause pour lequel il s'est, comme son député, engagé : il n'écrit pas des textes neutres, il n'analyse pas les textes législatifs de manière universitaire mais, par nature, avec une vision partielle voire partisane. Souvent, le poste d'assistant parlementaire conduit au mandat de député. Il ne peut

être considéré comme un salarié comme les autres. Son statut, comme son cadre étendu de travail, doivent être adaptés à la fonction technique et politique qu'il exerce auprès du député. Son rôle est d'accompagner le député dans l'ensemble de ses missions qu'il s'agisse du travail législatif à proprement parler ou du travail extérieur de représentation ou même du travail politique.

• Renforcement de l'immunité parlementaire

L'immunité parlementaire n'est pas une impunité. Elle est une garantie constitutionnelle qui assure aux députés une liberté de parole et d'action dans l'exercice de leurs mandats comme cela existe notamment- et personne ne le conteste heureusement- pour un élu du personnel protégé légalement dans son entreprise. Afin d'éviter la levée de sanction pour des raisons politiques et sans que le député mis en cause puisse se défendre, la procédure de levée de l'immunité parlementaire doit être modifiée. Elle fait l'objet d'un débat et d'un vote en séance publique. La levée d'immunité est votée par un vote des trois cinquièmes des députés.

• Moyens attribués aux tendances politiques

Pour faciliter le travail des non-inscrits, une salle de travail devrait être mise à disposition de chaque tendance politique y compris parmi les tendances politiques présentes pour les non-inscrits. La capacité de cette salle dépendra du nombre de non-inscrits qui s'apparentent aux mêmes tendances politiques.

• Renforcement le rôle du suppléant

Le travail du député est lourd, nous pourrions réfléchir au renforcement du rôle du suppléant qui se borne aujourd'hui à un remplacement en cas de nomination au Gouvernement du parlementaire concerné.

- **Renforcement des règles de bonne conduite à l'Assemblée nationale**

Devant les récents événements, il nous apparaît important d'intégrer au règlement intérieur les règles de bonnes conduites à l'intérieur de l'hémicycle et plus largement au sein de l'Assemblée nationale. Ainsi, nous pensons qu'il faut intégrer dans ce règlement, le respect du personnel de l'assemblée, le respect des lieux du périmètre sacré (y compris la buvette de l'Assemblée nationale), le port d'une tenue correcte en hémicycle (port de cravate obligatoire, interdiction de couvre-chef...) et l'interdiction du port de signes ostentatoires religieux dans l'hémicycle.

Moyens de contrôle et d'évaluation

Dans notre Constitution, le Parlement « contrôle l'action du gouvernement » et « évalue les politiques publiques » mais aujourd'hui ses moyens ne lui permettent pas de pouvoir assurer pleinement ce rôle.

- **Suppression du Conseil Économique social et Environnemental (CEsE)**

Cette institution fait doublon avec le rôle du Parlement et n'a pas prouvé son efficacité. Elle reste largement méconnue des citoyens. Les moyens qui lui sont attribués pourront revenir au Parlement pour développer son fonctionnement et lui permettre d'assurer ses missions de contrôle.

- **Ne pas limiter le nombre de questions écrites pouvant être déposées par les députés**

Cette limitation entrave le rôle de contrôle des députés.

- **Possibilité de contraindre les commissaires européens à être auditionné par les commissions permanentes**

Cette possibilité permettrait de renforcer les pouvoirs de contrôle du Parlement.

- **Possibilité pour les députés de travailler davantage avec la Cour des comptes**

L'article 47-2 de notre Constitution dispose que « la Cour des comptes assiste le Parlement dans le contrôle de l'action du Gouvernement ». Aujourd'hui ces liens sont trop distendus alors qu'ils permettraient un renforcement indéniable du pouvoir de contrôle du Parlement. Une réflexion doit être engagée entre les différentes parties prenantes pour s'assurer de la réalité effective de ce principe constitutionnel.

- **Renforcement du pouvoir des pouvoirs commissions d'enquête parlementaires**

Instaurer de nouveaux délits passibles de peines d'emprisonnement, d'amendes et de privations de droit civiques afin de renforcer les pouvoirs des commissions d'enquête: défaut de comparution, refus de coopération des témoins qui ne pourraient se soustraire à la demande d'audition quels qu'ils soient (membre de gouvernement, experts, cadres du privé, etc.), parjure, obstruction à l'enquête parlementaire par la suppression de documents, dissimulation d'information... Une protection des témoins sur le modèle de la protection des lanceurs d'alerte doit être mise en place pour les protéger d'éventuelles représailles professionnelles ou d'une quelconque nature. Un juge pourrait également participer aux travaux de telles commissions afin de s'assurer que les libertés individuelles sont respectées et pour encadrer le recours à la force publique.