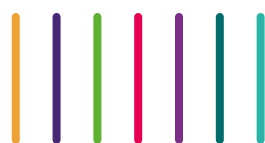




POUR UNE NOUVELLE  
ASSEMBLÉE NATIONALE

Les rendez-vous  
des réformes 2017-2022



## 2<sup>e</sup> CONFÉRENCE DES RÉFORMES

PROPOSITIONS  
DES GROUPES DE TRAVAIL

Juin 2018





# SOMMAIRE

AVANT-PROPOS DU PRÉSIDENT DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE.....	4
LES GROUPES DE TRAVAIL.....	6
LES CHIFFRES-CLÉS .....	7
RAPPORTS DES GROUPES DE TRAVAIL	
Le statut des députés	
Suspension et reprise de la carrière professionnelle des députés .....	9
Les conditions de travail et le statut des collaborateurs	
La prise en compte du handicap	
dans le fonctionnement de l'Assemblée nationale.....	55
La procédure législative et les droits de l'opposition	
L'organisation de la semaine parlementaire .....	115
Les moyens de contrôle et d'évaluation	
Format et compétences d'un organe d'expertise propre au Parlement .....	193
Le développement durable	
Comment impliquer tous les acteurs de l'Assemblée nationale	
dans une démarche de développement durable ? .....	235
La démocratie numérique	
Intégrer le citoyen à la procédure budgétaire.....	263
L'ouverture et le rayonnement de l'Assemblée nationale	
L'accueil du public à l'Assemblée nationale.....	313

# AVANT-PROPOS DU PRÉSIDENT DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale est au travail, conformément au vœu des Français. Au travail en commission et dans l'hémicycle bien sûr, car telle est la mission constitutionnelle des députés, mais aussi dans le cadre innovant des « Rendez-vous des réformes 2017-2022 pour une nouvelle Assemblée nationale » dont j'ai pris l'initiative dès mon élection.

Après le renouvellement historique de 2017, en effet, le message de nos concitoyens était clair : l'Assemblée nationale ne pouvait se satisfaire du statu quo ni des vieilles routines. Il fallait la transformer, pour restaurer la confiance en l'action publique, pour rendre toute son efficacité à notre démocratie.

J'ai donc constitué sept groupes de travail thématiques. Avec méthode et dans une logique de long terme, ils œuvrent à identifier les problèmes et les blocages en vue de proposer des solutions. Cette démarche pragmatique est également pluraliste et participative : pluraliste, parce que tous les groupes parlementaires sont représentés au sein des groupes de travail ; participative, parce que leurs membres ont avancé tout en consultant directement les citoyens.

À l'issue d'un second semestre d'auditions et de réflexion, soixante-dix nouvelles propositions sont faites au Bureau de l'Assemblée nationale. Ces préconisations n'ont pas vocation à demeurer lettre morte. D'ores et déjà, plusieurs dizaines de décisions ont été prises et ont permis des changements concrets dans l'organisation de l'Assemblée nationale, depuis la dématérialisation totale du travail en séance publique jusqu'à la possibilité, pour les citoyens de s'inscrire en ligne pour assister aux débats ou à la revalorisation du montant du crédit collaborateur.

Je remercie l'ensemble des députés qui se sont investis dans ces groupes de travail, dont les préconisations vont rénover en profondeur le fonctionnement de notre institution. Grâce à eux, collectivement, nous préparons une nouvelle Assemblée nationale, plus moderne, plus efficace, plus ouverte.





**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.

# LES CHIFFRES CLÉS

**7**  
GROUPES  
DE TRAVAIL



**7**  
GROUPES POLITIQUES  
REPRÉSENTÉS

**70**  
DÉPUTÉS  
PARTICIPANTS



**125**  
RÉUNIONS  
*Depuis le début de la législature*



**159**  
HEURES DE RÉUNION  
*Depuis le début de la législature*

**235**  
PERSONNES  
AUDITIONNÉES

**18**  
DÉPLACEMENTS

**356 704**  
PAGES VUES  
SUR LE SITE



**11**  
CONSULTATIONS  
EN LIGNE OUVERTES



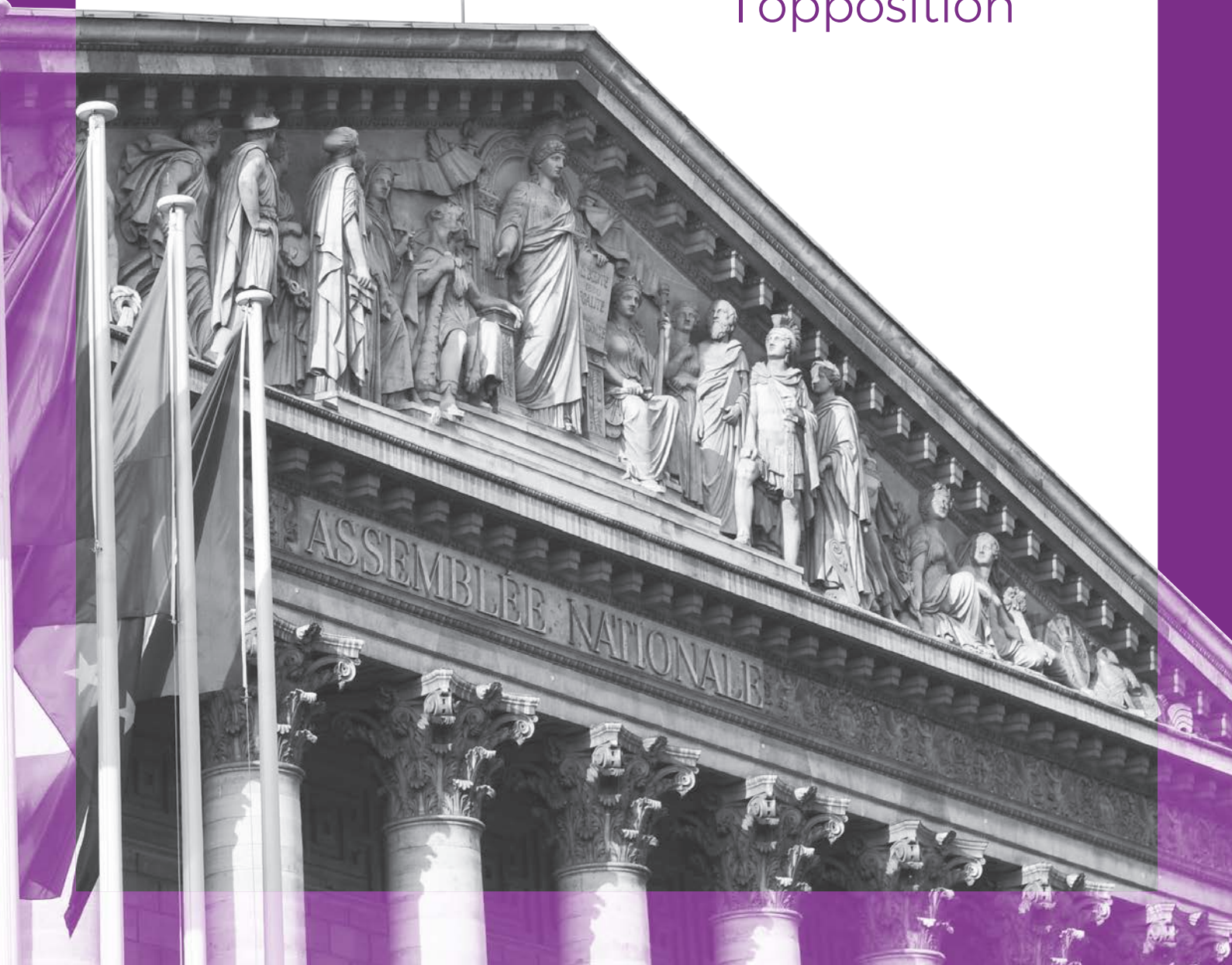
**5 307**  
PARTICIPANTS  
AUX CONSULTATIONS







# Procédure législative, organisation parlementaire et droits de l'opposition









## COMPOSITION DU GROUPE DE TRAVAIL

# L'ORGANISATION DE LA SEMAINE PARLEMENTAIRE

**20 juin 2018**

Présenté par Jean-Michel CLÉMENT, Rapporteur  
Groupe présidé par Jean-Luc WARSMANN

### Composé de :

**Président :** Jean-Luc WARSMANN : UDI, Agir et Indépendants

**Rapporteur :** Jean-Michel CLÉMENT : La République En Marche

### **Membres :**

Pieyre-Alexandre ANGLADE : La République En Marche

Delphine BATHO : Non inscrite

Marie-George BUFFET : Gauche démocrate et républicaine

Philippe GOSSELIN : Les Républicains

Sabine RUBIN : La France Insoumise

Marielle de SARNEZ : Mouvement Démocrate et apparentés

Antoine SAVIGNAT : Les Républicains

Marie TAMARELLE-VERHAEGHE : La République En Marche



Photo du groupe de travail



## SOMMAIRE

SYNTHÈSE DU RAPPORT .....	<b>119</b>
AVANT-PROPOS DU PRÉSIDENT .....	<b>120</b>
INTRODUCTION .....	<b>121</b>
PROPOSITIONS .....	<b>130</b>
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES .....	<b>157</b>
QUESTIONNAIRE ADRESSÉ AUX DÉPUTÉS .....	<b>158</b>
ANALYSE DES RÉPONSES DES DÉPUTÉS .....	<b>163</b>
ORGANISATION DU BUNDESTAG .....	<b>168</b>
ORGANISATION DES AUTRES PARLEMENTS .....	<b>171</b>
CONTRIBUTIONS DES DÉPUTÉS .....	<b>188</b>



## SYNTHÈSE DU RAPPORT

### « L'ORGANISATION DE LA SEMAINE PARLEMENTAIRE, UN SYSTEME A BOUT DE SOUFFLE »

Les parlementaires se trouvent confrontés quotidiennement à une organisation à bout de souffle. La responsabilité de cette situation résulte de facteurs multiples, souvent anciens, enchevêtrés pour la plupart les uns aux autres – de sorte que la réponse à apporter n'est ni simple ni univoque. Cette responsabilité n'incombe pas uniquement aux parlementaires : elle est aussi la résultante d'un pilotage de l'ordre du jour des assemblées par l'Exécutif qui apparaît souvent erratique. Un certain nombre de pratiques parlementaires doivent néanmoins évoluer : fuite en avant dans l'exercice du droit d'amendement, redondances entre commissions et hémicycle, lourdeurs de la procédure...

Le présent rapport ne prétend nullement apporter une solution instantanée et définitive à ce constat ancien : il a pour ambition, d'une part, de tracer la voie dans laquelle le travail parlementaire gagnera en efficacité et cohérence – en tenant compte d'un contexte politique et juridique en cours de mutation (le Parlement sera prochainement saisi d'une réforme institutionnelle de grande ampleur) – et, d'autre part, de formuler des propositions rapidement opérationnelles permettant de réinjecter un peu d'oxygène dans un système au bord de l'asphyxie.

Trois volets distincts ont été identifiés : la semaine parlementaire et la question des horaires et des jours de séance ; le partage des semaines d'ordre du jour et la programmation des travaux sur l'année ; l'articulation des différentes activités du député et les conditions de leur compatibilité.

En premier lieu, le rapport explore diverses pistes de réformes : faut-il revoir les horaires des séances ? Faut-il siéger toute la semaine ? Faut-il siéger chaque

semaine ? Faut-il supprimer les séances de nuit ? Pour ce faire, le groupe de travail a retenu une démarche pragmatique : celle d'une consultation de l'ensemble des députés, dont se dégagent trois pistes de réorganisation de la semaine (proposition n° 1).

Du deuxième volet des travaux émerge la conviction qu'un nouveau partage de l'ordre du jour peut permettre au Parlement de légiférer dans de meilleures conditions. Le groupe de travail propose ainsi plusieurs réformes de nature à mieux structurer et mieux anticiper l'ordre du jour, à moderniser le format des sessions et à améliorer le travail des commissions permanentes et des groupes politiques, notamment ceux d'opposition et minoritaires (propositions n° 2 à 7).

Enfin, si aucune solution miracle ne viendra résoudre le problème des conflits d'agenda et de la surcharge d'activités auxquels les députés font face, l'addition d'ajustements ponctuels ou de modifications plus profondes peut à coup sûr améliorer la situation de thrombose dans laquelle se trouve l'organisation parlementaire aujourd'hui. Le rapport propose ainsi une série de réformes d'importance variée, permettant notamment d'éviter les conflits, les incohérences et les redondances entre séance et commissions et de mieux organiser les débats tout en allégeant la procédure en séance publique (propositions n° 8 à 13).

Au terme de ses travaux et en s'appuyant à la fois sur l'expérience vécue par les députés et sur les contributions extérieures, le rapport formule ainsi une série de propositions qui ont vocation à alimenter des réformes concrètes, dont certaines pourraient être mises en œuvre dès cette année, sans attendre la révision constitutionnelle et les lois qui en résulteront.



## AVANT-PROPOS DU PRESIDENT

Alors qu'avec son premier rapport, publié en décembre 2017, notre groupe de travail s'était penché sur les obstacles constitutionnels à un fonctionnement plus efficace et rationnel du Parlement, sa feuille de route, pour le premier semestre de l'année 2018, était centrée sur l'organisation de la semaine parlementaire, avec pour mission de repenser l'articulation entre le temps passé en circonscription et celui passé à l'Assemblée nationale, d'éviter, autant que possible, les réunions concomitantes entre organes parlementaires, de donner de la prévisibilité et de la lisibilité aux calendriers et, plus généralement, de mieux organiser le travail parlementaire dans le temps.

Le groupe de travail, sous l'égide de son rapporteur, Jean-Michel Clément, a choisi de diversifier ses sources d'information, en ayant recours, au-delà des auditions fort utiles de personnalités qualifiées, à un double processus de consultation : celle de l'ensemble des députés, au moyen d'un questionnaire précis permettant à ceux qui le souhaitent de suggérer des avancées, et celle des autres parlements des États membres de l'Union européenne, afin de disposer d'un panorama précis et complet des meilleures pratiques en vigueur chez nos voisins.

Le résultat de cette réflexion est désormais sous vos yeux.

Sans surprise, le rapport évoque « un système à bout de souffle » dans le prolongement de la première publication du groupe de travail, qui insistait sur les « dérives pathologiques » du modèle parlementaire français.

Face à cette situation désolante, qu'il traite en trois volets distincts – la semaine parlementaire et la question des horaires et des jours de séance ; le partage des semaines d'ordre du jour et la programmation des travaux sur l'année ; l'articulation des différentes activités du député et les conditions de leur compatibilité –, le présent rapport explore diverses pistes de réformes, présentées

sous la forme de fiches proposant de modifier la rédaction des textes constitutionnel, organique ou réglementaire concernés.

Certaines reprennent et précisent des propositions de réforme formulées dès le mois décembre dernier. D'autres sont nouvelles ou ouvrent des réflexions opportunes. Je pense, par exemple, à la proposition n°12 relative à un « quorum rénové », sur laquelle une avance me semble indispensable, dans la mesure où celle-ci est de nature à apporter une réponse ferme, rapide et réaliste aux reproches que peuvent formuler nos concitoyens face aux hémicycles clairsemés.

Car, oui, il est urgent d'agir.

À l'issue du printemps que l'Assemblée vient de vivre, au cours duquel l'essoufflement du modèle actuel d'organisation et de fonctionnement du Parlement a été patent – et sur lequel le rapport de Jean-Michel Clément revient brillamment –, le temps de la réflexion doit désormais céder sa place à celui de la décision.

Dans cette perspective, la discussion prochaine du projet de loi constitutionnelle, déposée le 9 mai dernier, nous offre une occasion bienvenue d'apporter des remèdes concrets aux maux que nous avons diagnostiqués.

Le texte du Gouvernement, sur divers points, fait écho aux propositions du groupe de travail. C'est par exemple le cas de son article 4 relatif à l'exercice exclusif du droit d'amendement en commission ou de son article 6 sur le raccourcissement des délais d'adoption des projets de loi de finances.

Le présent rapport, comme le précédent, constituera, j'en suis persuadé, une base de travail particulièrement utile pour aborder, dans les meilleures conditions, le passionnant débat constitutionnel à venir.

Jean-Luc WARSMANN





## INTRODUCTION

La feuille de route confiée par le Bureau de l'Assemblée nationale au groupe de travail – « l'organisation de la semaine parlementaire » – aborde un sujet qui touche de manière concrète le quotidien des parlementaires. Celui de tous les parlementaires, tant les plus aguerris que ceux qui sont entrés en politique en juin dernier et se trouvent confrontés quotidiennement à une organisation à bout de souffle.

La responsabilité de cette situation résulte de facteurs multiples, souvent anciens, enchevêtrés pour la plupart les uns aux autres – de sorte que la réponse à apporter n'est ni simple ni univoque.

Il importe surtout de dire que cette responsabilité n'incombe pas uniquement aux parlementaires : elle est aussi la résultante d'un système institutionnel dans lequel l'Exécutif attend des assemblées une rationalité, une efficacité et une cadence qu'il ne s'impose pas toujours à lui-même.

En effet, comme l'avait mis au jour le premier rapport du groupe de travail, en décembre 2017, un ordre du jour saturé et peu adapté aux différentes activités du député nuit indéniablement à la qualité du travail parlementaire. Le calendrier de travail de l'Assemblée nationale depuis le début du printemps et même de la session ordinaire en apporte une preuve éclatante.

De la mi-octobre à la fin décembre 2017, période essentiellement consacrée à l'examen des textes budgétaires, l'Assemblée nationale a tenu 46 jours de séance (111 séances), soit 412 heures, ce qui représente peu ou prou la moitié des heures de séance de la session ordinaire en cours (soit 47 % des 871 heures de séance qui se sont tenues jusqu'au 22 mai 2018 inclus).

À la suite de cette période d'intense activité parlementaire, de longues semaines beaucoup moins, voire très peu chargées se sont enchaînées. De janvier à mars 2018, soit une période à peu près équivalente à celle consacrée à l'examen des textes budgétaires, l'Assemblée nationale n'a tenu que 30 jours de séance, soit 238 heures réparties sur seulement 62 séances. Au cours de cette période, les deux semaines de contrôle, essentiellement consacrées à des séances de questions, ont peiné à attirer les députés dans l'hémicycle et ont été vécues par beaucoup comme du temps parlementaire « perdu ».

Cette alternance de périodes surchargées et de périodes calmes est d'autant plus mal vécue que les députés examinent les projets de loi les plus volumineux dans l'urgence et la précipitation. Ainsi, seuls deux projets de loi d'importance (mais de volume raisonnable) ont été examinés de janvier à mars 2018 : le projet de loi pour un État au service d'une société de confiance et le projet de loi de programmation militaire pour les années 2018 à 2022, ces deux textes ayant nécessité respectivement 23 et 27 heures de débats.

La comparaison entre les mois de février et d'avril 2018 se révèle tout spécialement éloquent : 77 heures contre 136 heures de séance, c'est-à-dire presque le double. Avril a en effet comporté l'examen successif des projets de loi pour un nouveau pacte ferroviaire (25 heures de débats) et pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie (61 h 35 de débats). Un enchaînement aussi éprouvant pour les parlementaires et l'Exécutif que pour les fonctionnaires et les collaborateurs, spécialement après trois mois de faible activité parlementaire.



## INTRODUCTION

### L'EXAMEN DU PROJET DE LOI « IMMIGRATION ASILE » : UN EXEMPLE DE MAUVAISE ORGANISATION

L'organisation de l'examen parlementaire du projet de loi pour une immigration maîtrisée et un droit d'asile effectif **illustre, de façon spectaculaire, cette incapacité à rendre prévisible l'architecture des séances**. Après avoir été annoncé dès la fin d'année 2017 comme susceptible de venir à l'ordre du jour de l'Assemblée, ce texte n'est déposé que le 21 février 2018, le Gouvernement engageant la procédure accélérée le même jour.

Le projet de loi « immigration et asile » est inscrit à l'ordre du jour de l'Assemblée lors de la Conférence des présidents du 27 mars, **le Gouvernement n'ouvrant que sept séances pour son examen dans l'hémicycle, du lundi 16 (après-midi) au jeudi 19 avril (soir)**, soit un total théorique de 30 heures de séance (le mercredi après-midi étant dédié aux questions au Gouvernement et à une déclaration du Gouvernement, en application de l'article 50-1 de la Constitution, suivie d'un débat et d'un vote, sur le projet de programme de stabilité pour 2018-2022), alors qu'il faudra 28 heures et sept réunions à la commission des lois (dont la rapporteure avait été désignée dès le 14 février) pour l'adopter lors de la semaine du 3 avril.

Dans l'hémicycle, **l'examen du texte durera en réalité plus du double de ce qui avait été envisagé** trois semaines plus tôt en Conférence des présidents, un total de 61 heures et 35 minutes se révélant in fine nécessaires. La prévisibilité donnée aux députés quant à l'examen du texte connaîtra plusieurs épisodes :

- le 10 avril, la Conférence des présidents **ajoute un jour de séance** (le **vendredi** 20 avril) pour ce texte et prend acte de la demande du président du groupe LaREM d'organiser sur l'ensemble du texte un vote par scrutin public « à l'issue de l'examen du projet de loi », qu'on croit alors possible le jeudi 19 ou le vendredi 20 avril, tandis qu'est confirmée l'allocution en séance du Premier ministre canadien, M. Justin Trudeau, le mardi 17 à 15 heures ;

- le 16 avril, l'intervention militaire en Syrie conduit le Gouvernement, conformément à l'article 35, alinéa 2, de la Constitution, à programmer une déclaration suivie d'un débat sur l'intervention des forces armées françaises en Syrie, ce qui **décale le début de l'examen du projet de loi au soir du lundi 16 avril** ;

- alors que le débat en séance a débuté et qu'un total théorique de seulement 20 h 30 de séances sont disponibles lorsqu'elle se réunit à nouveau, le jeudi 19 avril, la Conférence des présidents constate qu'au vu du rythme d'examen particulièrement lent des amendements, il faudrait 101 heures – c'est-à-dire 8 jours et demi de séances, matin, après-midi et soir – pour achever l'examen du texte. **Les séances du samedi sont alors ouvertes** pour ce faire ;

- enfin, une lettre du Secrétaire d'État chargé des relations avec le Parlement en date du samedi 21 avril indique que **le Gouvernement ouvre les séances du dimanche** pour poursuivre et achever l'examen du projet de loi. Lors d'une journée spécialement chaotique et dans l'épuisement général, l'Assemblée siège le dimanche matin de 9 h 30 à 13 h, puis – de manière tout à fait inhabituelle, dans l'intention de terminer les débats à un horaire raisonnable – elle ouvre sa dernière séance à 14 heures mais ne la lève qu'à **23 h 05 le dimanche soir**.



## INTRODUCTION

Un autre exemple frappant de mauvaise programmation de l'ordre du jour est l'examen consécutif en mai 2018 de deux volumineux projets de loi : le projet de loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine et durable et le projet de loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (« ELAN »).

La discussion du premier texte, déposé le 1<sup>er</sup> février 2018, n'intervient en séance publique qu'à partir du 21 mai 2018, soit presque quatre mois plus tard : 2 655 amendements sont déposés en séance publique, obligeant une nouvelle fois la Conférence des présidents à ouvrir des séances un samedi et un dimanche et à faire siéger l'Assemblée sans interruption. Ce volume d'amendements constituait alors le record sous la XV<sup>e</sup> législature (hors textes financiers), le texte le plus amendé étant jusque-là le projet de loi « immigration et asile » avec 1 174 amendements. Puis vint le projet de loi « ELAN » qui franchit allègrement la barre des 3 000 amendements... se rapprochant ainsi des 3 354 amendements du projet de loi de finances pour 2018.

Tenant d'anticiper la longueur des débats, la Conférence des présidents décidait de soumettre l'examen de ces deux projets au « temps législatif programmé » (retenant un barème 50 heures par texte)... pour une durée totale d'examen qui devrait en réalité être proche de 100 heures et sans apporter de plus-value en termes de prévisibilité et de structuration des débats.

En tout état de cause, il était acquis que les créneaux initialement ouverts pour l'examen de ces textes étaient manifestement insuffisants, obligeant à des ajustements de l'ordre du jour « au fil de l'eau » à défaut de décalage de l'examen d'un des textes inscrits.

Le présent rapport ne prétend nullement apporter une solution instantanée et intégrale à ces problèmes anciens : il a pour ambition, d'une part, de **tracer la voie dans laquelle le travail parlementaire gagnera en efficacité et cohérence** – en tenant compte d'un contexte politique et juridique en cours de mutation (le Parlement sera prochainement saisi d'une réforme institutionnelle de grande ampleur) – et, d'autre part, de **formuler des propositions immédiatement opérationnelles** – à Constitution inchangée – **permettant de réinjecter un peu d'oxygène dans un système au bord de l'asphyxie**.

Trois volets distincts ont été identifiés :

- la semaine parlementaire et la question des horaires et des jours de séance ;

- le partage des semaines d'ordre du jour et la programmation des travaux sur l'année ;

- l'articulation des différentes activités du député et les conditions de leur compatibilité.

Au terme de ses travaux et en s'appuyant à la fois sur l'expérience vécue par les députés et sur les contributions extérieures, le rapport formule une série de propositions qui ont vocation à alimenter des réformes concrètes, dont certaines pourraient être mises en œuvre dès cette année, sans attendre la révision constitutionnelle et les lois qui en résulteront.

\*

### I.- LA STRUCTURE DE LA SEMAINE PARLEMENTAIRE ET LA QUESTION DES HORAIRES ET JOURS DE SÉANCE

#### **UNE CONSTRUCTION ERRATIQUE ET DÉSÉQUILBRÉE DE LA SEMAINE**

Le premier alinéa de l'article 50 du Règlement prévoit que « l'Assemblée se réunit chaque semaine en séance publique le matin, l'après-midi et la soirée du mardi, l'après-midi et la soirée du mercredi ainsi que le matin, l'après-midi et la soirée du jeudi ». Le quatrième alinéa du même article dispose qu'elle « se réunit l'après-midi de 15 heures à 20 heures et en soirée de 21 h 30 à 1 heure (...) le matin, elle se réunit de 9 h 30 à 13 heures ». Ces deux alinéas prévoient donc 32 h 30 de temps de séance chaque semaine, soit pour quatre semaines, 130 heures de séance.

La réalité des choses est différente. **Conséquence de la saturation de l'ordre du jour à certaines périodes de l'année, les jours de séance se sont étendus au lundi et au vendredi, et les séances de nuit se prolongent parfois au-delà d'1 heure.**

Sous la XIV<sup>e</sup> législature, 85 des 664 jours de séances étaient des lundis (13 %), principalement en session extraordinaire et en période budgétaire, et 60 jours de séance (9 %) étaient des vendredis. Ainsi, 22 % des jours de séance étaient tenus en dehors de la « semaine parlementaire » prévue par le Règlement. La situation semble aller en s'aggravant, puisque ces jours de séance exceptionnels représentaient 18 % du total sous la XIII<sup>e</sup> législature et 17 % sous la XII<sup>e</sup> législature.

À l'inverse, certaines semaines peinent à épuiser les horaires sinon les jours de séance programmés par la Conférence des présidents, contraignant par anticipation – mais pour rien – l'agenda prévisionnel de parlementaires qui n'auraient pourtant pas manqué de motifs pour caler



## INTRODUCTION

des réunions, des rendez-vous ou prendre d'autres engagements, à l'Assemblée ou en circonscription.

Ainsi, au cours de la session ordinaire 2012-2013, quatre mois sur neuf ont compté moins de 130 heures de séance (85 heures en moyenne), alors que cinq mois ont très largement dépassé les 130 heures de séance réglementaires (165 heures en moyenne), signe manifeste d'une mauvaise organisation de l'ordre du jour et d'une répartition déséquilibrée du temps de séance.

### DES CAUSES MULTIPLES ET ANCIENNES

Si la responsabilité de cette situation incombe pour partie à l'Exécutif (comme l'introduction de ce rapport l'a mis au jour), **un certain nombre de pratiques parlementaires constituent d'indéniables facteurs de pesanteurs**. On en peut identifier trois en particulier :

- la fuite en avant dans l'exercice du droit d'amendement ;
- les redondances entre commission et séance publique ;
- les débats « à rallonge » et, d'une manière plus générale, les lourdeurs de la procédure.

■ De fait, le droit d'amendement ne s'exerce pas (ou plus) de manière satisfaisante, dénaturant davantage les débats qu'il ne contribue à les enrichir. Un certain nombre de dysfonctionnements doivent être relevés, à commencer par **l'explosion du nombre d'amendements déposés en séance** depuis les années 1980 et le développement des moyens informatiques de traitement des données. Inutile de revenir sur un sujet bien connu, sinon en rappelant une seule évolution : celle conduisant des 50 851 amendements déposés sous la XI<sup>e</sup> législature aux 112 663 amendements de la XIV<sup>e</sup> législature (après le record des 243 715 amendements de la XII<sup>e</sup> législature).

L'augmentation du nombre d'amendements déposés par le Gouvernement en séance publique est également frappante : 4 933 amendements sous la XIV<sup>e</sup> législature et déjà 529 amendements depuis le début de la XV<sup>e</sup> législature. Rappelons que 22 % des amendements adoptés en séance sous la XIV<sup>e</sup> législature étaient d'origine gouvernementale. Parmi ces amendements, nombreux sont ceux déposés « hors délais » pour des raisons d'impréparation ou de mauvaise organisation.

Au-delà de la question du volume, c'est **le dévoiement de l'usage et du sens de l'amendement** qui constitue le phénomène le plus préoccupant. La multiplication des amendements identiques, notamment de suppression,

donne lieu à de multiples prises de parole et allonge considérablement les débats sans apporter de plus-value. Le dépôt d'amendements peu ou pas normatifs ou d'amendements relevant du domaine réglementaire est devenu une réalité banale. Et bien d'autres facteurs nocifs pour la clarté des débats pourraient encore être avancés.

■ Deuxième facteur de pesanteur, les redondances entre commission et séance publique. Contrairement à l'intention du constituant de 2008, **la séance est trop souvent le lieu où se rejoue la bataille parlementaire qui s'est tenue en commission**. Les amendements rejetés en commission sont ainsi redéposés en séance, par les mêmes auteurs et avec les mêmes argumentaires, avant d'être à nouveau rejetés. À titre de comparaison et à l'inverse, il est rare que les membres du Bundestag allemand déposent en séance publique des amendements au texte de la commission. Il s'agit même d'un cas exceptionnel. Au surplus, **ces redondances viennent prolonger celles entre première et nouvelle lecture**, l'Assemblée nationale se contentant souvent de défaire le texte du Sénat pour refaire ce qu'elle a adopté en première lecture.

■ La saturation de l'ordre du jour s'explique également par la longueur des débats en séance, d'une durée moyenne de 20 heures pour les projets de loi adoptés en première lecture depuis le début de la législature. L'usage de certaines procédures apparaît, à ce titre, contestable. On peut citer trois exemples :

- **la pratique des inscriptions des députés sur les articles d'un texte** : il n'est pas rare que plus de vingt députés prennent la parole sur un article, ce qui allonge le débat d'au moins quarante minutes (ces interventions ayant une durée maximale de deux minutes). Au cours des débats sur le projet de loi « immigration et asile », 8 h 38 ont ainsi été utilisées pour des interventions générales sur les articles, sur un total de 61 h 35 de débats (soit 14 % du temps global). Il s'agit d'une tendance lourde qui vient contrebalancer les efforts entrepris en vue de réduire la durée des discussions générales ;

- **le recours aux scrutins publics** : leur multiplication au cours d'une séance contribue à allonger les débats. En effet, le président de séance doit annoncer le vote, puis veiller à ce que les députés regagnent leur place, un temps de 5 minutes devant s'être écoulé entre l'annonce du scrutin et le vote. Depuis le début de la législature (et jusqu'au 23 mai 2018), on dénombre 631 scrutins publics, soit presque la moitié du total des scrutins publics de la XIV<sup>e</sup> législature (1 380 scrutins publics) ;



## INTRODUCTION

– la multiplication des suspensions de séance : 47 heures et 30 minutes de séance ont ainsi été « perdues » depuis le début de la session ordinaire, soit 5 % du temps de séance. Si ce chiffre prend en compte les suspensions à l'issue des questions au Gouvernement (13 h 20), un usage excessif peut être fait de cette faculté, qui est de droit à la demande d'un président de groupe ou de son délégué, par exemple afin de ralentir un débat pour des motifs tactiques. Les suspensions sont aussi parfois la résultante de l'impréparation des discussions, par exemple lorsque le Gouvernement ou la commission en fait usage pour rédiger et déposer un amendement ou un sous-amendement.

### UNE SITUATION ATYPIQUE AU REGARD DES PRATIQUES ÉTRANGÈRES

Le groupe de travail a la conviction que cette situation doit changer radicalement et appelle à des réformes profondes. **Il suffit d'ailleurs d'observer le fonctionnement d'autres assemblées parlementaires, à commencer par celles de nos voisins allemand et anglais, pour refuser tout fatalisme quant à l'explosion continue du nombre d'amendements déposés ou à la persistance de durées d'examen des textes qui frisent parfois l'absurde.**

Ainsi, il n'a fallu que cinq jours (du 7 au 11 septembre 2017) à la Chambre des communes britannique pour adopter en première lecture le projet de loi de retrait de l'Union européenne (*European union withdrawal bill*). Une telle loi, en France, n'aurait probablement pas pu être examinée sans un débat au moins deux fois plus long.

La durée des débats au Bundestag allemand est sans commune mesure. L'Assemblée nationale a siégé en moyenne 150 jours par an sous la XIV<sup>e</sup> législature, alors que le Bundestag siège une soixantaine de jours chaque année. Quel que soit le pays auquel on la compare, la France détient le record du nombre de jours de séance annuels : la chambre basse autrichienne siège une trentaine de jours chaque année, le parlement albanais 45 jours, le parlement danois 100 jours, le *Dail* irlandais 104 jours...

**Le volume des amendements déposés constitue évidemment une explication à cette exception française.** Un chiffre illustre de façon spectaculaire les différences d'exercice du droit d'amendement entre la France et l'Allemagne : sous la XIV<sup>e</sup> législature (de juin 2012 à juin 2017), **115 037 amendements ont été déposés en séance, contre 191 au Bundestag entre octobre 2013 et octobre 2017.** Sur ces mêmes périodes, le nombre d'amendements adoptés par les députés allemands s'est

**élevé à 2 au total – à comparer aux 18 695 adoptés par les députés français.**

D'une manière générale, un déplacement effectué à Berlin a permis aux membres du groupe de travail de disposer *ceteris paribus* d'un exemple de fonctionnement et d'organisation parlementaires efficaces, permettant aux députés allemands d'exercer pleinement leurs prérogatives constitutionnelles tout en programmant leur agenda de manière rationnelle et prévisible. **Une note (annexée au présent rapport) présente le modèle du Bundestag.**

### LE CHOIX D'UNE CONSULTATION DES DÉPUTÉS

Ce rythme est préjudiciable à la qualité du travail parlementaire. Les pistes de réformes sont nombreuses : faut-il revoir les horaires des séances ? Faut-il siéger toute la semaine ? Faut-il siéger chaque semaine ? Faut-il supprimer les séances de nuit ?

Afin de mieux appréhender non seulement le ressenti mais également les attentes des députés vis-à-vis de l'organisation de la semaine parlementaire, **le groupe de travail a retenu une démarche pragmatique : une consultation des députés de la XV<sup>e</sup> législature, sous forme de questionnaire, a ainsi été organisée.**

S'agissant d'un sujet qui touche de manière très concrète le quotidien des parlementaires, le groupe de travail a, en effet, souhaité privilégier une approche opérationnelle. L'ensemble des députés a été invité à répondre à cette consultation sur une plateforme dédiée, qui a été ouverte du 19 mars au 12 avril 2018.

**Le bilan de cette consultation (qui figure en annexe au présent rapport) fait apparaître plusieurs constats, à commencer par le fait que les députés manquent tous de temps** pour trois activités découlant de leur mandat parlementaire :

– ils n'ont **pas suffisamment de temps pour développer une réflexion de fond** sur les sujets dont ils sont saisis. Qu'il s'agisse d'analyser les projets et propositions de loi – qui portent sur les matières les plus diverses – ou de se forger une expertise plus générale sur les problèmes contemporains, les députés disent ne pas être en mesure de « prendre de la hauteur ». Nombre d'entre eux considèrent également ne pas avoir connaissance des textes suffisamment tôt pour les appréhender pleinement ;





## INTRODUCTION

– les députés estiment aussi **ne pas avoir suffisamment de temps à consacrer aux missions de contrôle et d'évaluation** de l'Assemblée ;

– enfin, nombre d'entre eux soulignent **le manque de temps pour le travail en circonscription et pour échanger avec leurs électeurs**.

Si la portée des résultats doit nécessairement être mise en regard du fait que seuls 30 % des députés ont participé à la consultation, cette dernière donne des indications claires sur le désir de changement des députés, moins de 10 % d'entre eux seulement déclarant souhaiter le maintien de l'organisation actuelle.

Plus de la moitié des députés (58,1 %) souhaite organiser le temps parlementaire de manière à concentrer la semaine sur trois jours (mardi-mercredi-jeudi) en distinguant des périodes réservées au travail des commissions et d'autres à la séance, voire des périodes réservées aux activités des organes de contrôle.

Certains députés sont particulièrement attachés à l'idée d'alterner entre les semaines de travail législatif à l'Assemblée nationale et les semaines de travail en circonscription et recommandent de s'inspirer du modèle allemand. Ils ne préconisent que rarement une alternance d'une semaine sur deux et proposent plutôt de réserver une semaine sur trois (voire une semaine sur quatre) au travail en circonscription.

De manière générale, les députés ne sont pas opposés à l'idée de siéger du mardi au jeudi, et ce, que ce soit le matin, l'après-midi ou le soir. En effet, moins de 15 % d'entre eux émettent une objection sur ces créneaux. On dénote néanmoins une légère augmentation de ce pourcentage pour les horaires correspondant aux séances de nuit, et 42,9 % des députés préféreraient ne pas siéger le jeudi soir. Enfin, le vendredi, après-midi et soir, et le lundi matin sont les moments durant lesquels le souhait de ne pas siéger est le plus unanime.

Enfin, les députés, dans l'ensemble, ne considèrent pas que les séances de nuit doivent être complètement supprimées, seuls 6,3 % d'entre eux désirant les supprimer en toutes circonstances. Si près de 70 % des députés sont favorables à la suppression des séances de nuit sauf exception, à l'inverse une large majorité (63,4 %) est favorable à ce que les séances de nuits soient réservées à des cas particuliers, comme l'examen de certains textes (projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale, projets de loi relatifs aux états de crise), ou à ce que soit maintenue la possibilité de prolonger une séance dans le seul but d'achever l'examen d'un texte.

\*

### II.- LA RÉFORME INSTITUTIONNELLE EN COURS : UNE OPPORTUNITÉ À NE PAS MANQUER

#### LA RÉVISION CONSTITUTIONNELLE : LA PROMESSE D'UN APPEL D'AIR BIENVENU

La réforme institutionnelle en cours rend possible une réorganisation ambitieuse de l'agenda et de la structure des semaines parlementaires.

À lui seul, le projet de loi constitutionnelle pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace, déposé le 9 mai 2018 et dont l'Assemblée nationale devrait être saisie en juillet prochain, contient au moins cinq séries de dispositions susceptibles de desserrer l'étai en libérant un temps substantiel en séance publique :

– **le renforcement des irrecevabilités dès la première lecture** (prévu par l'article 3 du projet de loi, modifiant les articles 41 et 45 de la Constitution) devrait aboutir à une réduction mécanique du nombre d'amendements débattus en séance, sous l'effet conjugué d'une disparition des amendements sans lien direct avec le texte dès la première lecture, de ceux dépourvus d'effet normatif et des dispositions de nature réglementaire ;

– **les possibilités nouvelles de délibération de propositions et projets de loi en commission seulement** (ouvertes par l'article 4 du projet de loi, modifiant l'article 42 de la Constitution) devraient conduire l'Assemblée à ne plus être saisie dans l'hémicycle des amendements déposés sur tout ou partie de certains textes susceptibles de ne faire l'objet d'un examen approfondi qu'au stade de la commission ;

– **le raccourcissement de la navette, après la réunion de la commission mixte paritaire, par la suppression de la nouvelle lecture à l'Assemblée** (prévu par l'article 5 du projet de loi, modifiant l'article 45 de la Constitution) libérerait nécessairement du temps en séance publique, d'autant que la nouvelle lecture par le seul Sénat devrait intervenir sous 15 jours, le « dernier mot » étant donné à l'Assemblée dans les 8 jours suivant le vote du Sénat ;

– **le resserrement des délais d'examen des textes financiers** (proposé par les articles 6 et 7 du projet de loi, modifiant les articles 47 et 47-1 de la Constitution) aboutirait à dégager des marges d'action nouvelles à l'automne, période traditionnellement très chargée, en libérant près de trois semaines de séance ;



## INTRODUCTION

– la **modification du contenu législatif des semaines dont l'ordre du jour est fixé par chaque assemblée** (figurant aux articles 8 et 9 du projet de loi, modifiant l'article 48 de la Constitution) aurait également un impact fort sur l'organisation des semaines parlementaires, que le Gouvernement inscrive davantage de textes « prioritaires » à l'ordre du jour (y compris celui des semaines dites « de contrôle ») ou que l'Assemblée décide d'inscrire à l'ordre du jour des semaines « de contrôle » l'examen de projets ou propositions de loi résultant de son activité de contrôle du Gouvernement et d'évaluation des politiques publiques.

Les débats sur cette révision constitutionnelle n'ayant pas encore débuté, il est trop tôt pour savoir quand et comment les évolutions proposées, si elles sont retenues, se traduiront dans la pratique parlementaire. Pour autant, il n'est pas inutile de prendre en compte ces hypothèses dans l'estimation des effets concrets des pistes de réorganisation que ce rapport préconise.

### UNE OCCASION UNIQUE DE REPENSER L'ARTICULATION DES TEMPS PARLEMENTAIRES

Les perspectives ouvertes par cette révision constitutionnelle constituent une occasion unique de mettre en œuvre les préconisations du groupe de travail, à commencer par celles portant sur le partage de l'ordre du jour et sa programmation sur l'année, dans le prolongement des propositions du rapport de décembre 2017.

On rappellera que, depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, l'article 48 de la Constitution prévoit que l'ordre du jour (hors période budgétaire) est partagé entre deux semaines du Gouvernement, une semaine de l'Assemblée et une semaine de contrôle.

Le constat – qui a déjà été dressé – est celui d'une saturation de l'ordre du jour à certaines périodes de l'année. La semaine du parlementaire se trouve nécessairement affectée par cette surcharge d'activités.

Un nouveau partage de l'ordre du jour peut permettre au Parlement de légiférer dans de meilleures conditions, afin que le député puisse, d'une part, se consacrer effectivement au contrôle de l'action du Gouvernement et à l'évaluation des politiques publiques et, d'autre part, mieux articuler son action à l'Assemblée et en circonscription.

Le groupe de travail appelle à la mise en œuvre effective de ses premières préconisations en la matière et souhaite ici les reprendre, d'une part, en les adaptant à l'évolution du contexte depuis décembre dernier (notamment en raison des projets de réforme institutionnelle déposés par le Gouvernement depuis lors) et, d'autre part, en précisant leur possible traduction législative ou réglementaire, les préconisations du rapport de décembre dernier s'étant limitées aux dispositions de niveau constitutionnel.

Il propose les réformes suivantes :

– afin de mieux structurer et d'étaler plus intelligemment les textes, le groupe appelle à la **fusion des semaines de l'Assemblée et des semaines de contrôle (proposition n°2)**, ainsi qu'à une **réorganisation de la période budgétaire (proposition n°3)** ;

– plus globalement, il estime que les enjeux du partage de l'ordre du jour doivent être abordés dans une perspective large, incluant notamment la **question du format des sessions**, dont le groupe de travail propose **d'allonger la durée (proposition n°4)**, et celle de la **visibilité du programme législatif, que les parlementaires doivent pouvoir anticiper un an à l'avance au moins (proposition n°5)**.

– dans le même temps, la création **de nouvelles commissions permanentes permettrait un meilleur travail préparatoire** des textes de loi (**proposition n°6**).

– la question des initiatives des groupes d'opposition et minoritaire, et notamment des **journées réservées**, mérite également d'être approfondie (**proposition n°7**). Le groupe de travail propose ainsi de consacrer une séance hebdomadaire à ces initiatives.

Ces sujets ne sont que très imparfaitement abordés par le projet de loi constitutionnelle déposé par l'Exécutif. Le groupe de travail considère capital qu'ils le soient et formule en conséquence des propositions opérationnelles qui seront détaillées plus loin dans ce rapport.



## INTRODUCTION

### UNE OPPORTUNITÉ INDÉNIABLE POUR REPENSER LA PROCÉDURE

Ce rapport propose une série de réformes – d'importance variée – pour **libérer les débats parlementaires des carcans dans lesquels la procédure** (du moins, sa pratique actuelle) **les a enfermés** et pour **mieux identifier les séquences thématiques qui doivent rythmer les discussions en séance et en commission.**

Les préconisations visent ainsi à permettre :

- de sanctuariser des créneaux pour éviter les conflits d'agendas entre la séance publique et les travaux des commissions et des autres organes (**proposition n° 8**) ;
- de repenser la structuration de la discussion générale des textes entre commission et séance (**proposition n° 9**) ;
- de délibérer, en commission seulement (et non dans l'hémicycle), de tout ou partie des amendements et des articles de certains textes de loi (**proposition n° 10**) ;
- de rénover l'exercice du « temps législatif programmé » (**proposition n° 11**) ;
- d'instaurer un quorum pour la tenue des votes en séance (**proposition n° 12**) ;
- d'alléger, par une série de mesures ponctuelles, la procédure en séance (**proposition n° 13**).

\*

### III. – QUELLES PISTES POUR RÉORGANISER LA SEMAINE PARLEMENTAIRE ?

Au vu du constat qui vient d'être dressé et compte tenu des réponses au questionnaire formulées par les députés, quel est le scénario de réorganisation de la semaine parlementaire qui serait le plus probant ?

Trois pistes de réorganisation de la semaine parlementaire pourraient être empruntées, qu'on peut tenir pour exclusives les unes des autres :

- le premier scénario consiste, en conservant le modèle d'organisation actuel, à **libérer une semaine de séances sur quatre**. Cette semaine non siégée permettrait notamment aux députés de consacrer du temps à leur circonscription ;
- le deuxième consiste à **ne plus siéger le soir** ;
- le troisième consiste à **ne plus siéger les lundis et vendredis**.

Afin d'éprouver la crédibilité de ces trois pistes et de déterminer les conditions dans lesquelles elles permettraient de rationaliser le temps parlementaire sans menacer l'activité législative, il est utile d'estimer, pour chacun des trois scénarios, le nombre d'heures de séance nécessaires. Ce calcul estimatif doit évidemment être entrepris avec prudence, mais il permet d'établir quelques projections intéressantes.

On peut ainsi prendre comme période de référence l'année parlementaire 2014-2015 (la session ordinaire et les sessions extraordinaires consécutives), qui correspond à une sorte de rythme législatif de « croisière » en milieu de législature.

Du 1<sup>er</sup> octobre 2014 au 30 septembre 2015, l'Assemblée a tenu 150 jours de séance, avec 314 séances et environ 1 200 heures passées dans l'hémicycle (1 191 heures et 55 minutes de séance). Ce volume de 1 200 heures, qui pourrait au demeurant décroître en conséquence de différentes mesures préconisées dans ce rapport, aurait-il été atteignable si l'un des trois modèles d'organisation envisagés par la consultation des députés avait été en vigueur ?

### TROIS SEMAINES SUR QUATRE SIÉGÉES

Le premier scénario (**trois semaines sur quatre siégées**) aurait eu pour conséquence, en 2014-2015, la suppression d'environ 309 heures de temps de séance.

Pour compenser cette perte, il aurait donc fallu une réorganisation importante des jours et horaires de séance pour permettre de « faire tenir » 1 200 heures de séance. Il aurait, par exemple, fallu siéger du mardi matin au jeudi soir (y compris le mercredi matin) pour retrouver une marge de 340 heures de séance, suffisante pour compenser la « perte » des 309 heures.

### SUPPRESSION DES SÉANCES DE NUIT

Le deuxième scénario (**suppression des séances de nuit**) s'avère le plus délicat à mettre en œuvre dans la mesure où il aurait eu pour conséquence, en 2014-2015, la suppression d'environ 356 heures de temps de séance (correspondant aux 108 séances du soir sur les 314 qui ont eu lieu).

Pour compenser cette perte, siéger tous les lundis matin et après-midi n'aurait pas suffi : 38 séances auraient alors pu être utilisées (soit 162 heures de séance), ce qui est largement insuffisant. Ce n'est qu'en siégeant également



## INTRODUCTION

tous les vendredis matin et après-midi que les heures perdues avec la suppression des séances de nuit auraient pu être compensées.

### SUPPRESSION DES SÉANCES LE LUNDI ET LE VENDREDI

Le troisième scénario (**suppression des séances le lundi et le vendredi**) aurait eu pour conséquence, en 2014-2015, la suppression de 293 heures de temps de séance environ.

La limitation des jours de séances aux mardis, mercredi et jeudi (matin, après-midi et soir) s'avérerait donc la réforme la plus simple à mettre en œuvre en théorie, dans la mesure où l'ouverture de séances supplémentaires, notamment le mercredi matin, aurait suffi à compenser les heures perdues par la suppression totale des séances les lundis et vendredis.

Si l'on tient compte des perspectives ouvertes par la future révision constitutionnelle et de la réduction du temps de séance qui résultera des réformes proposées en vue de « libérer » du temps pour les autres activités des députés, on constate aisément que la mise en œuvre des trois scénarios de principe présentés plus haut ne poserait pas de difficulté majeure en termes opérationnels, tant du point de vue de l'organisation des assemblées que de celui de l'application du programme de réformes gouvernemental (**proposition n° 1**).

\*

Le groupe de travail a la conviction que **ces réformes constituent une nécessité démocratique. Les attentes sont d'autant plus fortes que les différentes obligations des députés se superposent jusqu'à devenir incompatibles**, qu'il s'agisse de la séance publique, des commissions, des divers organes auxquels les parlementaires appartiennent ou de leur circonscription.

**Ces attentes revêtent également une dimension humaine.** C'est ce qu'ont bien montré les travaux du groupe de travail – notamment lors de la table ronde du 15 mars 2018, avec des professeurs de sciences politiques. Jean-Gabriel Contamin déclarait ainsi que « *le temps est une denrée rare pour les députés, dont les semaines de travail tournent autour de 70 heures : dans les entretiens*

*que nous avons menés, il était question de deux fois 35 heures (...) Il en résulte de nombreuses conséquences, directes ou indirectes. Tout d'abord, on observe un floutage de la frontière entre vie privée et vie publique. Cela se traduit par des vacances courtes, des jours fériés en réalité actifs, un déjeuner presque systématiquement utilisé comme temps de travail et une volonté d'associer les proches à la vie (...) Il y a aussi un floutage dans la répartition du temps entre le national et le local : on fait comme s'il y avait une dissociation, mais l'activité nationale est au service du local et elle peut également être exercée au plan local ». Il évoque même une « souffrance au travail », psychologique, conséquence de « l'impossibilité de maîtriser son temps ».*

Comme l'a rappelé Marielle de Sarnez, la présidente de la commission des affaires étrangères, lors des auditions, l'organisation du travail du député est rendue très difficile par l'absence de connaissance « *à l'avance du calendrier de l'année, du mois ni même de la semaine (...) Il faut un ordre du jour sur l'année. Il n'est pas satisfaisant que nous découvriions au fil des semaines notre agenda et les textes du Gouvernement ».*

Cette « *gestion insupportable de notre temps* » (pour reprendre le mot de Valérie Rabault, présidente du groupe Nouvelle gauche) a également été mise au jour par Cédric Villani, lors de son audition par le groupe de travail. Le premier vice-président de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (OPECST) rappelait alors cette évidence fondamentale : « *du point de vue de sa vie personnelle, familiale, pratique, voir son week-end s'écrouler d'un coup n'a rien de réjouissant et ne vous donne pas d'ardeur à la discussion. Bref, ce ne sont pas des conditions de travail raisonnables ».*

**Aucune solution miracle ne viendra résoudre le problème des conflits d'agenda et de la surcharge d'activités auxquels les députés font face.** Il s'agit là d'une donnée inhérente à la position même de l'élu, qu'il accepte d'autant mieux qu'il vit en règle générale son mandat comme une forme de sacerdoce républicain.

**Pour autant, l'addition des réformes préconisées par ce rapport peuvent à coup sûr améliorer la situation d'asphyxie dans laquelle se trouve l'organisation parlementaire aujourd'hui.**



## PROPOSITIONS

# 1 ENGAGER LA REFORME DES HEURES ET DES JOURS DE SEANCE : TROIS PISTES DE REORGANISATION DE LA SEMAINE

## Description

Cette proposition a été longuement présentée dans l'introduction de ce rapport : elle consiste, sur le fondement de la consultation des députés qui a été entreprise au printemps 2018, à **réorganiser en profondeur la semaine parlementaire par un réaménagement radical des horaires et des rythmes de séance**.

Il ressort des travaux menés par le groupe de travail depuis le début de l'année qu'**une écrasante majorité des députés ne souhaite pas le maintien de l'organisation actuelle**, dont les incohérences et les impasses ont été exposées précédemment.

Trois pistes de réforme se dégagent des analyses précédentes.

■ La première serait, à la manière de ce que pratique, par exemple, le Bundestag ou le Parlement européen, de **libérer une semaine de séance sur quatre** au cours de laquelle il n'y aurait ni séance, ni réunion de commission. Les parlementaires seraient ainsi assurés, au cours de ces semaines, de pouvoir se consacrer pleinement à leur circonscription ou à des activités internationales, qui constituent un élément essentiel de l'exercice de leur mandat. Seules les circonstances exceptionnelles définies aujourd'hui au troisième alinéa de l'article 35 de la Constitution (états de crise, autorisations d'interventions extérieures) pourraient justifier que les assemblées siègent au cours de cette « quatrième semaine ». Parmi les nombreuses conséquences qu'il faudrait en tirer, la réduction à trois semaines de séance par mois impliquerait de supprimer la distinction entre semaines de l'Assemblée et semaines de contrôle (cf. *proposition n° 2*).

■ La deuxième piste de réforme consisterait à **ne plus siéger le soir**. Plusieurs tentatives ont été effectuées, par le passé, notamment lorsque Philippe Séguin présidait l'Assemblée, pour mettre un terme aux séances de nuit. Elles ont cependant toutes échoué, laminées par les dérives de l'inflation des lois et des amendements.

■ Le troisième scénario, enfin, consisterait à **ne plus siéger les lundis et vendredis**. Ainsi qu'il a été dit dans l'introduction, cette option serait celle qui ferait « perdre » le moins d'heures de séance par rapport à la configuration et à la pratique actuelles.

Si le groupe de travail n'a pas souhaité affirmer une préférence pour l'une des trois pistes de réorganisation de la semaine (dans l'attente des réformes en cours dont il souhaite la mise en œuvre rapide), **il tient à indiquer que ces trois réformes sont crédibles**. Au regard du contenu de la révision constitutionnelle en cours, qui doit permettre de desserrer l'étau temporel qui étouffe, à l'heure actuelle, la séance publique, un choix – radical et courageux – peut être fait au bénéfice d'une réorganisation rationnelle et efficace du temps parlementaire.

## Objectif(s) recherché(s)

Chacune des trois pistes envisagées vise à répondre aux préoccupations exprimées par de nombreux députés, que ce soit lors de la consultation menée par le groupe de travail ou au cours des nombreux échanges qui ont eu lieu ces derniers mois. Il s'agit, d'abord et avant tout, de permettre aux parlementaires de dégager du temps pour **développer une réflexion de fond** sur les sujets dont ils sont saisis, afin notamment de prendre de la hauteur de vue sur les textes et les débats inscrits à l'ordre du jour, se forger une expertise plus générale sur les questions politiques dont le législateur est saisi. Ces scénarios ont également pour ambition de **libérer du temps pour les autres activités du député, à commencer par le travail en circonscription** et les échanges indispensables et réguliers que tout parlementaire doit avoir avec ses électeurs. La rationalisation des horaires de séance, grâce par exemple à la « sanctuarisation » de certains créneaux (cf. *proposition n° 8*), doit aussi avoir pour effet de dégager du temps pour les missions de contrôle et d'évaluation de l'Assemblée.





## PROPOSITIONS

### Niveau de norme concerné

Le premier scénario se heurte à la rédaction actuelle de l'article 48 de la Constitution, qui devrait donc être modifiée si cette option était retenue.

Le deuxième scénario passerait nécessairement par une révision de l'article 50 du Règlement.

En un sens, le troisième scénario est celui que prévoit déjà le Règlement : il pourrait résulter d'une pratique renouvelée et d'une déflation législative.

Face aux échecs du passé, le groupe du travail a néanmoins la conviction qu'une réforme véritable de l'organisation parlementaire ne pourra qu'être corrélative de la fixation de règles juridiques contraignantes.

### Proposition de rédaction envisagée

La modification des textes en vigueur préconisée par le groupe de travail est fonction des choix qui seront opérés par le Bureau de l'Assemblée nationale comme par le Constituant. On indiquera *a minima* que le premier scénario oblige à revoir la formulation de l'article 48 de la Constitution et que le deuxième (voire le troisième si l'amplitude des horaires de séances est modifiée par ailleurs) aura des conséquences sur l'article 50 du Règlement.

#### Scénario n°1

##### Article 48 de la Constitution (modifié)

**« Les assemblées tiennent séance trois semaines sur quatre, sauf si le Gouvernement demande l'examen, par une assemblée, de projets relatifs aux états de crise et de demandes d'autorisation visées à l'article 35 lors d'une semaine au cours de laquelle il n'est pas prévu qu'elle tienne séance. »**

« Sans préjudice de l'application des trois derniers alinéas de l'article 28, l'ordre du jour est fixé par chaque assemblée.

« 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 **et sous réserve du premier alinéa**, 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. »~~

« 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.

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

#### Scénario n°2

##### Article 50 du Règlement (modifié)

« L'Assemblée se réunit chaque semaine en séance publique le matin **et** l'après-midi ~~et la soirée~~ du mardi, l'après-midi ~~et la soirée~~ du mercredi ainsi que le matin **et** l'après-midi ~~et la soirée~~ du jeudi.

« Sur proposition de la Conférence des présidents, l'Assemblée peut décider de tenir d'autres séances dans les limites prévues par l'article 28, alinéa 2, de la Constitution. Dans les mêmes limites, la tenue de ces séances est de droit à la demande du Gouvernement formulée en Conférence des présidents, pour l'examen des textes et des demandes visés à l'article 48, alinéa 3, de la Constitution.

« La matinée du mercredi est réservée aux travaux des commissions. Sous réserve des dispositions de l'article 48, alinéas 2 et 3, de la Constitution, au cours de cette matinée, aucune séance ne peut être tenue en application de l'alinéa précédent.

« L'Assemblée se réunit l'après-midi de 15 heures à 20 heures ~~et en soirée de 21 h 30 à 1 heure le lendemain~~. Lorsque l'Assemblée tient séance le matin, elle se réunit de 9 h 30 à 13 heures.

« L'Assemblée peut toutefois décider de prolonger ses séances soit sur proposition de la Conférence des présidents pour un ordre du jour déterminé, soit sur proposition de la commission saisie au fond, d'un président de groupe ou du Gouvernement pour continuer le débat en cours ; dans ce dernier cas, elle est consultée sans débat par le Président. La prolongation de la séance ~~de l'après-midi du soir~~ au-delà de l'horaire mentionné à l'alinéa 4 n'est admise que pour achever une discussion en cours.

« L'Assemblée peut à tout moment décider des semaines au cours desquelles elle ne tient pas séance, conformément à l'article 28, alinéa 2, de la Constitution. »



## PROPOSITIONS

# 2 FUSIONNER LES SEMAINES DE L'ASSEMBLEE ET LES SEMAINES DE CONTROLE

### Description

Cette proposition, qui reprend une préconisation du premier rapport du groupe de travail, entend renforcer la maîtrise du Parlement dans la détermination de son ordre du jour en **supprimant la distinction entre semaines de contrôle et semaines de l'Assemblée et du Sénat** : 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 (débats, textes de lois ou autres).

Les limites des semaines de contrôle ont déjà été mises au jour. Lors de ces semaines, les groupes ont la faculté d'inscrire une séance de questions sur une politique publique ou bien un débat portant sur un rapport produit par l'un des organes de l'Assemblée (commissions permanentes, missions d'information, comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques...). Malgré l'intérêt et la variété des sujets choisis, ces séances n'ont pas exercé de réel attrait, l'hémicycle étant la plupart du temps relativement vide et les médias ne relayant pas, à leur juste valeur, les travaux parlementaires tenus dans ce cadre.

**La relative rigidité de l'organisation de ces séances de contrôle n'est sans doute pas étrangère à leur insuccès.**

Les groupes politiques peinent parfois à trouver, quatre semaines à l'avance, un sujet « porteur » susceptible de faire écho à l'actualité. À ce titre, une piste de réforme pourrait être de fixer un « créneau de contrôle » hebdomadaire, à l'initiative des groupes, en lieu et place des semaines entièrement consacrées à ces sujets.

Au-delà, les échanges menés au sein du groupe de travail ont fait apparaître un constat assez unanime : le contrôle et l'évaluation, qui ne se limitent pas aux seuls outils du débat et des questions, s'exerce mieux dans un autre cadre. Le travail législatif peut, dans une certaine mesure, être également l'occasion de « questionner » le Gouvernement sur sa politique. Les groupes doivent donc avoir le choix et pouvoir faire des actuelles semaines de contrôle des réceptacles de leurs initiatives législatives. Tel est le sens de la fusion de semaines de l'Assemblée et de contrôle prônée par le groupe de travail.

### Objectif(s) recherché(s)

La présente proposition n'a pas été reprise en tant que telle dans le projet de loi constitutionnelle que l'Assemblée nationale devrait examiner au cours de l'été 2018. L'exécutif entend en effet modifier l'article 48 de la Constitution pour permettre au Gouvernement de mener plus rapidement les réformes qu'il juge nécessaires, dans les domaines économiques, sociaux ou environnementaux, en rendant possible d'inscrire plus facilement à l'ordre du jour des assemblées certains projets de loi jugés prioritaires et en faisant en sorte que, lors de semaines de contrôle, puissent être examinés des propositions ou projets de loi tirant les conclusions de travaux d'évaluation menés par le Parlement.

Dans cette perspective, la dichotomie entre « semaines de l'Assemblée » et « semaines de contrôle » serait maintenue, mais au cours de ces dernières pourraient être débattus certains textes législatifs à l'initiative des parlementaires.

Mais le projet de loi constitutionnelle prévoit surtout d'accroître considérablement le droit de priorité dont dispose le Gouvernement pour inscrire certains textes à l'ordre du jour des semaines de l'Assemblée et de contrôle.

La proposition du groupe de travail consiste quant à elle à 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 – et non pas à accroître encore les prérogatives du Gouvernement en matière d'ordre du jour.

### Niveau de norme concerné

Une modification de l'**article 48 de la Constitution** – alternative à celle que le Gouvernement propose dans son projet de loi constitutionnelle – s'impose afin de mettre en œuvre cette proposition. Des mesures de coordination dans les règlements des assemblées devront suivre dans un second temps.

## PROPOSITIONS

### | 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.

« 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.~~

« 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.

« 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. »



## PROPOSITIONS

### 3 REFORMER LA PROCEDURE BUDGETAIRE AU PRINTEMPS COMME A L'AUTOMNE

#### Description

Dans son précédent rapport, le groupe de travail appelait à un rééquilibrage des débats sur le budget, aujourd'hui excessivement concentrés sur la prévision et l'autorisation, alors que le contrôle et l'évaluation de son exécution demeurent les parents pauvres de ces débats.

À cette fin était préconisée une modification, dès l'automne 2018, de l'articulation de la discussion des projets de loi de finances (PLF) initiale, de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) et de règlement, tout en effectuant quelques aménagements dans la procédure budgétaire relevant essentiellement de la compétence de la Conférence des présidents de chaque assemblée. Il était notamment envisagé d'organiser une discussion commune des « volets recettes » du PLF et du PLFSS et d'y évoquer les mesures fiscales non rattachées, afin d'avoir une vision globale des grands équilibres budgétaires. Était également émis le vœu de concentrer 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 rapport plaidait pour que le débat sur la loi de règlement soit revalorisé en prenant place, au printemps, dans une semaine ou une quinzaine du contrôle et de l'évaluation accordant une place significative à toutes les commissions permanentes. Le rapport du groupe de travail suggérait également que ces mutations « à droit constant » reçoivent une consécration constitutionnelle par la reconnaissance, dans notre norme suprême, de l'existence des lois de règlement et du rôle qu'elles doivent jouer en matière de contrôle de l'exécution budgétaire et d'évaluation des politiques publiques.

Les évolutions constatées au cours des derniers mois ont apporté des réponses prometteuses aux préconisations du groupe de travail.

D'une part, la Conférence des présidents a décidé que la semaine de contrôle du 18 juin 2018 s'inscrirait dans le cadre d'un « printemps de l'évaluation » venant « couronner » un travail d'évaluation et de contrôle approfondi mené du mercredi 30 mai au jeudi 7 juin par la commission des finances, en lien avec les autres commissions permanentes : au cours de cette période, 18 réunions de commissions d'évaluation des politiques publiques ont permis aux rapporteurs spéciaux de passer

au crible l'exécution budgétaire, tout en présentant les évaluations menées et en bénéficiant de l'éclairage des rapporteurs pour avis.

En séance, la semaine du 18 juin a été organisée de manière originale et inédite, débutant par un débat en présence du Premier président de la Cour des comptes et se poursuivant par un ordre du jour, proposé par chaque groupe, en relation avec l'évaluation des politiques publiques : débats, questions ou vote sur des propositions de résolution déposées en application de l'article 34-1 de la Constitution. Des propositions de résolution, déposées à titre personnel par les rapporteurs spéciaux et retenues par le bureau de la commission des finances, à l'issue des commissions d'évaluation des politiques publiques, auront également été discutées avant que la semaine ne s'achève par l'examen du projet de loi de règlement.

D'autre part, le projet de loi constitutionnelle aborde également certaines des préoccupations du groupe de travail. Il vise à réduire les délais dans lesquels doivent être adoptés les PLF et les PLFSS, de sorte que ces textes puissent être examinés à l'automne en 50 jours (et non plus en 70). Il offre en outre la possibilité d'un examen conjoint, « en tout ou partie », du budget de l'État et du budget de la Sécurité sociale et prévoit expressément que les ministres viendront présenter devant les commissions l'exécution de leur budget.

L'exposé des motifs du projet de loi constitutionnelle indique que la « réduction des délais d'examen des textes financiers n'a de sens que si, parallèlement, le contrôle de l'exécution des budgets et, plus généralement, des résultats de l'action gouvernementale, monte en puissance et qu'intervienne un véritable « printemps de l'évaluation » dont la conclusion sera l'examen du projet de loi de règlement » sans pour autant en tirer la conclusion que le groupe de travail dans son premier rapport : la consécration constitutionnelle des lois de règlement. On salue en revanche la volonté de consacrer le principe de l'audition des ministres dans le cadre du contrôle de l'exécution budgétaire.

Quant à la réduction de la durée de l'examen du PLF et du PLFSS, elle pourrait permettre de dégager trois semaines de séances à l'automne pour examiner des textes non budgétaires. Cette réduction, si elle s'opère, ne doit toutefois pas aboutir à restreindre le temps global dont disposent les députés – notamment ceux de la commission des finances – pour analyser et débattre de la loi de finances à l'automne. Elle doit nécessairement



## PROPOSITIONS

s'accompagner de garanties sérieuses permettant aux parlementaires de disposer du PLF dès la mi-septembre et ne doit porter que sur un raccourcissement de la durée d'examen en séance des dispositions budgétaires portant sur les dépenses – et non pas sur les mesures fiscales qui méritent un examen approfondi en séance.

### | 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 permettre l'instauration d'un **cercle vertueux entre l'évaluation et l'autorisation**.

Si le projet de loi constitutionnelle réforme les modalités de l'autorisation budgétaire en permettant une meilleure articulation de l'examen du PLF avec celui du PLFSS et en réduisant leurs délais d'adoption, il ne va pas suffisamment loin en matière d'évaluation, en ne donnant pas aux lois de règlement la place qu'elles méritent dans la Constitution. Leur reconnaissance serait un signal fort en faveur du contrôle et de l'évaluation *ex post*.

Il importe également de consacrer, dans la loi organique et le Règlement, certains éléments du « printemps de l'évaluation » afin que cette initiative prometteuse soit reconduite et améliorée chaque année.

### | Niveau de norme concerné

La proposition du premier rapport du groupe de travail qui consistait à **créer des lois d'exécution budgétaire** garde toute sa pertinence. Cette nouvelle catégorie de lois reprendrait et enrichirait le principe des lois de règlement.

L'« officialisation » de divers pans du « printemps de l'évaluation » peut être atteinte par une révision du Règlement et de la loi organique relative aux lois des finances. Une modification de cette dernière permettrait ainsi de reconnaître à la commission des finances la possibilité d'adopter des propositions de résolution au titre de l'article 34-1 de la Constitution portant spécifiquement sur l'exécution budgétaire.

### | 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





## PROPOSITIONS

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. »

### Article 40-1 de la loi organique relative aux lois de finances (nouveau)

*« Un projet de loi de règlement ne peut être mis en discussion devant une assemblée sans que les commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances aient procédé à une audition de membres du Gouvernement sur l'exécution de la loi de finances concernée. »*

*« À l'issue des auditions tenues en application du premier alinéa, ces commissions peuvent, sur proposition des rapporteurs spéciaux désignés en*

*application de l'article 57, adopter des propositions de résolutions, au titre de l'article 34-1 de la Constitution, portant sur l'exécution des lois de finances.*

*« Le projet de loi de règlement mentionné au premier alinéa ne peut être mis en discussion avant le vote, en séance, sur les propositions de résolution mentionnées au deuxième alinéa inscrites à l'ordre du jour de chaque assemblée ».*

### Article 146-1 du Règlement de l'Assemblée (modifié)

« Le rapport annuel de la Cour des comptes est présenté par le premier président de la cour devant l'Assemblée.

« Un débat organisé par la Conférence des présidents peut suivre la présentation du rapport annuel de la Cour des comptes.

*« Sur décision de la Conférence des Présidents, tout rapport de la Cour des comptes relatif à l'exécution de la loi de finances peut donner lieu à sa présentation et à un débat en séance ».*





## PROPOSITIONS

# 4 ALLONGER LA DUREE DE LA SESSION ORDINAIRE ET SUPPRIMER LE PLAFOND DE 120 JOURS

### Description

Cette proposition reprend celle du premier rapport du groupe de travail qui visait à **allonger la durée de la session ordinaire d'environ un 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 à **supprimer le verrou des 120 jours** posé au deuxième alinéa de l'article 28.

Le projet de loi constitutionnelle déposé par le Gouvernement le 9 mai dernier ne reprenant pas cette proposition, il importe de la maintenir en l'état au regard tant de sa portée symbolique que de ses implications pratiques évidentes.

### 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 l'est à nouveau lors de la session ordinaire 2017-2018 puisque l'Assemblée a déjà siégé 120 jours le 12 juin 2018.

Ce « verrou » ne repose plus sur une quelconque justification solide, *a fortiori* si la durée de la session ordinaire vient à être allongée.

### Niveau de norme concerné

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 précédant 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. »



## PROPOSITIONS

# 5 MIEUX ANTICIPER LE TRAVAIL LEGISLATIF

## | Description

Le groupe de travail, dans son premier rapport, a clairement identifié ce sujet comme étant l'un des éléments indispensables à une amélioration globale de la procédure législative. Il n'est pas normal, par exemple, que l'Assemblée ne connaisse pas plusieurs mois à l'avance, de manière certaine et précise, les textes dont elle aura à débattre. Nombreux sont les exemples étrangers qui montrent qu'un **parlement moderne ne peut s'affranchir d'un agenda établi sur le long terme permettant à tous les acteurs du processus législatif de se préparer au mieux aux enjeux des discussions à venir.**

En décembre dernier, le groupe de travail a ainsi proposé, à cette fin, une révision de l'article 39 de la Constitution prévoyant :

- que le **Premier ministre présente, chaque trimestre, le programme législatif** sur une durée d'au moins un an, afin de mieux anticiper et programmer les travaux parlementaires ;
- que le **déclenchement du processus législatif** sur un sujet déterminé débute par l'audition d'un membre du Gouvernement devant la ou les commissions compétentes, le ministre détaillant, dans la perspective du dépôt d'un projet de loi, les intentions de l'exécutif, les échéances et la méthode envisagées.

Même si la voie de la révision constitutionnelle n'est pas la seule envisageable, ces deux préconisations – dont est issue la proposition n° 5 du présent rapport – s'imposent d'autant plus que la question de l'anticipation du travail législatif est absente du projet de loi constitutionnelle déposé le 9 mai dernier.

## | Objectif(s) recherché(s)

Cette proposition poursuit des objectifs diversifiés que le groupe de travail a identifiés dès ses premières réunions :

- **donner de la visibilité aux parlementaires sur les travaux à venir**, un an à l'avance ;
- **permettre à l'opinion publique de se saisir des sujets** qui seront au cœur de l'agenda politique des mois à venir ;
- en amont de la procédure législative, 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 concerné

Ces réformes peuvent tout naturellement être mises en œuvre *via* une réforme de la Constitution. Tel était le sens, d'ailleurs, des premières préconisations du groupe de travail.

À défaut, certaines alternatives sont envisageables.

Le Gouvernement pourrait, par exemple, s'engager à faire connaître, à intervalles réguliers, son programme législatif pour l'année à venir ou pour la législature. Cette information prendrait la forme d'une déclaration en séance publique voire celle d'une présentation du programme législatif par le Premier ministre en Conférence des présidents, au cours d'une réunion faisant l'objet, le cas échéant, de mesures de publicité renforcées.

Une révision de la Constitution ne serait donc pas impérative pour que l'exécutif présente chaque trimestre son programme législatif. Il en irait de même si l'on voulait que le déclenchement du processus législatif sur un sujet déterminé débute par l'audition d'un membre du Gouvernement devant la ou les commissions compétentes. Ces dernières ont tout loisir, à droit constant, d'entendre les ministres, mais il pourrait être demandé au Gouvernement de s'engager à rendre systématique de telles auditions préalables.

Si le présent rapport maintient sa préférence pour une révision de la Constitution, ces deux réformes pourraient résulter d'une évolution de la pratique parlementaire et acquérir à terme le statut de règles coutumières que les gouvernements successifs seraient tenus de respecter.



## PROPOSITIONS

### 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.*

*« 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.



## PROPOSITIONS

# 6 DONNER PLUS DE MARGE DE MANŒUVRE AUX COMMISSIONS PERMANENTES

## Description

Convaincu que la valorisation du travail des commissions permanentes était l'une des clefs pour permettre le succès de toute réforme du Parlement, le groupe de travail souhaite que les commissions puissent se saisir, bien avant le dépôt des projets de loi, des chantiers législatifs à venir. 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. L'idée préconisée par le groupe de travail consiste à 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**. Confiée à un député de la majorité et à un député de l'opposition, cette mission serait chargée d'évaluer la législation en vigueur et pourrait, le cas échéant, procéder à des consultations citoyennes.

Le groupe de travail suggère également de rendre possible la **création de nouvelles commissions permanentes** en supprimant le plafond constitutionnel. En effet, l'article 43 de la Constitution limite à huit leur nombre au sein de chaque assemblée. Si ce plafond a été rehaussé de six à huit par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, la limitation du nombre de commissions est aujourd'hui contreproductive. Elle entraîne, notamment, une répartition peu satisfaisante de la charge de travail entre elles : il n'a ainsi guère été rationnel, au cours du printemps 2018, que la commission des affaires économiques soit mobilisée au maximum de ses capacités, pendant plusieurs semaines consécutives, sur deux projets de loi majeurs – celui sur le secteur agricole et celui sur le logement – alors qu'une commission de l'agriculture et une autre consacrée aux questions de logement et d'urbanisme auraient permis au travail législatif de se dérouler dans de bien meilleures conditions.

## Objectif(s) recherché(s)

Ainsi que le premier rapport du groupe de travail le mentionnait, ces mesures destinées à donner plus de marges de manœuvre aux commissions poursuivent l'objectif d'**améliorer considérablement la qualité du travail législatif**.

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.

Ainsi, la **généralisation de l'implication des commissions permanentes dès les prémices du processus législatif** – c'est-à-dire bien avant le dépôt des projets de loi par le Gouvernement – permettrait, au sein de chaque groupe politique, de spécialiser les parlementaires sur les matières traitées par le projet de loi à venir, d'écarter 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.

Quant à la suppression de la limitation constitutionnelle du **nombre de commissions permanentes**, elle permettrait d'accroître l'efficacité de celles-ci, lesquelles pourraient s'organiser librement, éventuellement en cohérence avec le découpage des ministères. Elles seraient à même d'assurer une **meilleure répartition de la charge de travail** et 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 ainsi qu'à leur mission de contrôle.

En outre, l'augmentation du nombre de commissions conduirait mécaniquement à « fluidifier » l'organisation de l'ordre du jour, deux commissions pouvant travailler simultanément, alors qu'actuellement, une commission doit attendre l'achèvement d'une lecture pour passer à l'examen d'un autre texte relevant de son champ de compétences.

## Niveau de norme concerné

La suppression du « verrou » du nombre de commissions passe inévitablement par une révision de l'article 43 de la Constitution. Absente du projet de loi constitutionnelle déposé le 9 mai dernier, une telle réforme mérite d'être portée par voie d'amendement lors de la discussion du texte au Parlement.



## PROPOSITIONS

En revanche, s'agissant de l'implication des commissions en amont du processus législatif, une révision constitutionnelle n'est pas impérative. Par l'introduction d'un **nouvel article au sein du Règlement de chaque assemblée** (ou même sans cela), 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 (cf. proposition n° 5). 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 autorisant la ratification de conventions internationales et d'ordonnances.

### | 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. »

#### Nouvel article du Règlement de l'Assemblée

*« 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, aux projets de loi autorisant la ratification de conventions internationales et à ceux ratifiant des ordonnances. »*



## PROPOSITIONS

# 7 AUGMENTER LE NOMBRE DE JOURNEES RESERVEES AUX GROUPES D'OPPOSITION OU MINORITAIRES ET LES ETALER SUR PLUSIEURS SEMAINES

### | Description

Le premier rapport du groupe de travail contenait une proposition de révision constitutionnelle que n'a pas retenue l'Exécutif dans le projet de loi qu'il vient de déposer : **transformer le « jour de séance » mensuel des groupes d'opposition ou minoritaires en une séance hebdomadaire.**

Le présent rapport entend maintenir cette proposition tout en présentant une voie alternative consistant, à Constitution inchangée, à **« étaler » les journées réservées** sur plusieurs séances au cours du mois.

### | Objectif(s) recherché(s)

Une révision constitutionnelle faisant évoluer les « journées réservées », aujourd'hui mensuelles, vers des séances hebdomadaires, **renforcerait les droits et les initiatives de l'opposition et des groupes minoritaires.** En effet, alliée à l'allongement de la durée de la session ordinaire (cf. proposition n° 4 du présent rapport), elle conduirait à une augmentation du nombre des séances de l'ordre de 35 %, soit autant d'occasions en plus de mettre à l'ordre du jour des sujets d'actualité et d'interpeller le Gouvernement.

Si cette voie ne devait pas être choisie, l'objectif d'accroître la fréquence des ordres du jour « réservés » – sans pour autant accroître leur volume horaire global – pourrait être poursuivi en « étalant » la ou les journées réservées d'un même groupe sur plusieurs séances, pas nécessairement dans le même mois. Ainsi, en lieu et place des 9 journées réservées par session ordinaire, 27 séances (soit 3 par mois) seraient ventilées d'octobre à juin. Tous les groupes disposeraient ainsi, au minimum, d'une séance réservée par trimestre.

### | Niveau de norme concerné

Une modification de l'article 48 de la Constitution s'impose afin d'instaurer le principe de « séances réservées » hebdomadaires.

La **ventilation des journées mensuelles en 3 séances** paraît quant à elle envisageable sans modification de la Constitution, laquelle n'oblige aujourd'hui qu'à tenir un jour de séance par mois sur un ordre du jour arrêté par les groupes d'opposition ou minoritaire.

En revanche, le Règlement, qui autorise certes un groupe à répartir sa journée réservée sur trois séances étalées sur des jours différents, prévoit que cette répartition se fasse à l'intérieur du même mois..

Dans un premier temps, une expérimentation à cadre constitutionnel et réglementaire inchangé pourrait être décidée par un accord entre tous les groupes, lesquels trouveraient intérêt à une mesure leur permettant de déterminer plus fréquemment l'ordre du jour de l'Assemblée. Une décision consensuelle de la Conférence des présidents pourrait ainsi permettre de donner aux dispositions du Règlement une interprétation plus libérale, en autorisant un groupe à ventiler ses séances réservées sur plusieurs mois.

Si cette réorganisation des journées réservées était acceptée, il pourrait être envisagé, dans un second temps, de transcrire cette évolution dans le Règlement, en modifiant son article 48.

### | Proposition de rédaction envisagée

#### Article 48, alinéa 5, de la Constitution (*modifié*)

« ~~Un jour de séance par mois~~ **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.

#### Article 48, alinéa 9, du Règlement (*modifié*)

« La Conférence arrête, une fois par mois, l'ordre du jour de la journée de séance prévue par l'article 48, alinéa 5, de la Constitution. Les groupes d'opposition et les groupes minoritaires font connaître les affaires qu'ils veulent voir inscrire à l'ordre du jour de cette journée au plus tard lors de la Conférence des présidents qui suit la précédente journée réservée sur le fondement de l'article 48, alinéa 5, de la Constitution. Les séances sont réparties, au début de chaque session ordinaire, entre les





## PROPOSITIONS

groupes d'opposition et les groupes minoritaires, en proportion de leur importance numérique. Chacun de ces groupes dispose de trois séances au moins par session

ordinaire, lesquelles peuvent, ~~à la demande du groupe concerné,~~ être réparties sur plusieurs jours ~~de séance du même mois »~~



## PROPOSITIONS

# 8 SANCTUARISER DES CRENEAUX SOLENNELS POUR EVITER LES CONFLITS D'AGENDAS ENTRE LA SEANCE ET LES AUTRES ORGANES

### Description

Les députés sont constamment conduits à devoir choisir entre des activités qui se tiennent simultanément. Or, l'Assemblée gagnerait, à l'image des pratiques en vigueur dans de nombreux parlements étrangers, à **solenniser et « sanctuariser » des créneaux** qui ne pourraient être consacrés qu'à un seul type d'activité. C'est notamment le cas au Parlement européen où la Conférence des présidents peut prévoir la tenue de « débats prioritaires » sur des thèmes qui revêtent une importance politique majeure et au cours desquels aucune autre réunion ne peut être organisée en parallèle.

À l'Assemblée, les **questions au Gouvernement** sont de facto un « débat prioritaire » puisqu'il est très rare que des commissions choisissent de se réunir au même moment. Les **votes solennels** pourraient également bénéficier de cette « protection », tout comme d'autres plages de séance publique telles que les **déclarations de politique générale** ou les réceptions en séance de **personnalités étrangères**. La Conférence des présidents pourrait, en outre, avoir la possibilité de déclarer « prioritaire » d'autres **points inscrits à l'ordre du jour**, afin d'en souligner l'importance. Cela aurait pu être le cas, par exemple, de la discussion de la proposition de résolution pour un nouveau Traité de l'Élysée, le 22 janvier dernier, ou de la remise du rapport annuel de la Cour des comptes, le 7 février.

En tout état de cause, la liste des « débats prioritaires » ne saurait être trop longue, au risque de réduire drastiquement les possibilités, pour les autres organes, de se réunir et de bloquer le fonctionnement de l'Assemblée. Dans cette perspective, la solennisation d'une seule séance par semaine de questions au Gouvernement (d'une durée d'une heure et demie, le mercredi), suivie par une série de votes solennels et de tout autre créneau identifié ponctuellement par la Conférence des présidents est une réforme qu'il convient d'envisager.

S'agissant des commissions, elles bénéficient déjà d'une « plage sanctuarisée » en application de l'article 50, alinéa 3, du Règlement, qui dispose que « la matinée du mercredi est réservée » à leurs travaux. Un deuxième créneau pourrait être choisi, par exemple le jeudi matin.

En fonction de la voie que prendra la refonte de la structure de la semaine qu'appelle de ses vœux le groupe de travail (cf. proposition n° 1), le moment réservé aux créneaux sanctuarisés pourrait intervenir un autre jour que le mercredi ou que le jeudi.

Enfin, il n'y a pas eu d'unanimité au sein du groupe de travail pour identifier des créneaux réservés aux autres organes (commissions d'enquête, missions d'information...).

### Objectif(s) recherché(s)

Cette proposition vise à **réduire les conflits d'agendas**, que le groupe de travail a évoqués à de multiples reprises tout au long de ses auditions, et qui constituent un véritable fléau en étant source d'absentéisme et en empêchant les députés de s'investir pleinement dans certaines tâches inhérentes à leur mandat.

### Niveau de norme concerné

La sanctuarisation de créneaux pour éviter les conflits d'agendas entre la séance publique et les travaux des autres organes de l'Assemblée passe par une modification de l'article 50 du Règlement.

### Proposition de rédaction envisagée

#### Article 50 du Règlement (modifié)

« L'Assemblée se réunit chaque semaine en séance publique le matin, l'après-midi et la soirée du mardi, l'après-midi et la soirée du mercredi ainsi que le matin, l'après-midi et la soirée du jeudi.

« Sur proposition de la Conférence des présidents, l'Assemblée peut décider de tenir d'autres séances dans les limites prévues par l'article 28, alinéa 2, de la Constitution. Dans les mêmes limites, la tenue de ces séances est de droit à la demande du Gouvernement formulée en Conférence des présidents, pour l'examen des textes et des demandes visés à l'article 48, alinéa 3, de la Constitution.



## PROPOSITIONS

*« Constituent des points d'ordre du jour prioritaires la ou les séances hebdomadaires consacrées, conformément à l'article 48, alinéa 6, de la Constitution, aux questions des députés et aux réponses du Gouvernement, les scrutins publics décidés en application de l'article 65-1 et tout autre point inscrit à l'ordre du jour et ainsi désigné par la Conférence des présidents. Lors d'un point d'ordre du jour prioritaire, aucune réunion de commission, mission, comité, délégation ou office ne peut être tenue.*

*« ~~La matinée du mercredi~~ Les matinées du mercredi et du jeudi sont réservées aux travaux des commissions. Sous réserve des dispositions de l'article 48, alinéas 2 et 3, de la Constitution, au cours de ces matinées, aucune séance ne peut être tenue en application de l'alinéa précédent.*

« L'Assemblée se réunit l'après-midi de 15 heures à 20 heures et en soirée de 21 h 30 à 1 heure le lendemain. Lorsque l'Assemblée tient séance le matin, elle se réunit de 9 h 30 à 13 heures.

« L'Assemblée peut toutefois décider de prolonger ses séances soit sur proposition de la Conférence des présidents pour un ordre du jour déterminé, soit sur proposition de la commission saisie au fond, d'un président de groupe ou du Gouvernement pour continuer le débat en cours ; dans ce dernier cas, elle est consultée sans débat par le Président. La prolongation de la séance du soir au-delà de l'horaire mentionné à l'alinéa 4 n'est admise que pour achever une discussion en cours.

« L'Assemblée peut à tout moment décider des semaines au cours desquelles elle ne tient pas séance, conformément à l'article 28, alinéa 2, de la Constitution. »



## PROPOSITIONS

# 9 REPENSER LA STRUCTURATION DE LA DISCUSSION GÉNÉRALE DES TEXTES ENTRE COMMISSION ET SÉANCE

## Description

Le premier rapport proposait d'instaurer, en séance, un débat d'orientation préalable et de faire de ce **débat politique** la première étape de l'examen parlementaire, **se substituant à la discussion générale**. Cette proposition mérite d'être reprise et complétée en vue d'une meilleure articulation de la phase de commission avec celle de la séance publique.

Les nombreuses auditions menées par le groupe de travail depuis l'automne dernier ont montré que le « déroulé » actuel de la discussion d'un texte n'est pas satisfaisant, notamment au regard de la physionomie des discussions générales en séance : 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. En résulte – pour une plus-value assez faible en termes d'éclairage démocratique des députés comme des citoyens – un rallongement inutile de la phase parlementaire, retardant l'étape décisive de l'examen des amendements.

Les principales étapes du parcours parlementaire d'un projet de loi pourraient dès lors suivre le schéma suivant :

1. ■ Conformément aux propositions n° 5 et 6 du présent rapport visant à impliquer le plus en amont possible les parlementaires dans l'élaboration d'un texte, un **débat de prise en considération** sur l'intention de légiférer pourrait être organisé, à un stade précoce, en séance ou en commission, avant même que le projet de loi ne soit officiellement déposé. Il permettrait notamment à la mission d'information de la commission chargée de préparer l'examen du texte de faire état de l'avancement de ses travaux et de rendre publiques ses premières orientations. Le cas échéant, le Gouvernement serait en mesure de modifier son avant-projet de loi pour tenir compte des positions émises dans ce débat de prise en considération.

2. ■ Une fois le texte déposé, la procédure *stricto sensu* débiterait par la **discussion générale**, laquelle aurait lieu en séance, en présence du Gouvernement, sous une forme nécessairement renouvelée afin d'en accroître l'intérêt.

3. ■ Les **articles du texte seraient ensuite examinés en commission**, sans que celle-ci procède à nouveau à un débat général ou entende le ministre.

4. ■ Enfin, **le texte serait examiné en séance** soit sans discussion générale, soit en autorisant de brefs propos introductifs du rapporteur et d'un orateur par groupe afin de préciser les positionnements politiques de chaque groupe sur le texte adopté par la commission.

## Objectif(s) recherché(s)

La réorganisation des discussions générales entre la phase de commission et celle de la séance participe à la poursuite de l'objectif d'instaurer une **procédure plus rationnelle**. Au-delà du **phénomène de « doublons »** entre ces deux stades de la procédure, les sujets pourraient assurément être mieux répartis entre la séance publique, qui se concentrerait sur les grands enjeux politiques, et le travail en commission qui porterait essentiellement sur l'écriture de la loi et la discussion des articles

## Niveau de norme concerné

Le Conseil constitutionnel ayant censuré, en 2009, la tentative du Sénat d'instaurer un débat d'orientation préalable, en séance, avant l'examen par la commission, il est nécessaire de **modifier les articles 42 et 43 de la Constitution** en ce sens, ce que ne fait pas le projet de loi constitutionnelle n° 911.

Une révision du **règlement** de chaque assemblée sera ensuite nécessaire pour traduire la nouvelle rédaction de la Constitution.

## Proposition de rédaction envisagée

### Article 43 de la Constitution (modifié)

« **Le cas échéant 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



## PROPOSITIONS

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. »

### Article 86 du Règlement (nouvel alinéa après l'alinéa 2)

*« L'examen d'un texte par une commission ne peut débiter tant que le débat prévu à l'article 91, alinéa 2, n'a pas été tenu ».*

### Article 91, alinéa 2, du Règlement (modifié)

*« Avant leur examen par les commissions saisies en application de l'article 83, les projets et propositions donnent lieu, en séance, à une discussion générale à laquelle prennent part le Gouvernement, le rapporteur de la commission saisie au fond et, s'il y a lieu, le rapporteur de la ou des commissions saisies pour avis ainsi que le député désigné en application de l'article 145-7, alinéa 2. Prennent également part à cette discussion générale les orateurs désignés en application des alinéas 1 à 4 de l'article 49 ».*

### Article 95 du Règlement (nouvel alinéa avant l'alinéa 1)

*« Les projets et propositions inscrits à l'ordre du jour donnent lieu, en séance, avant la discussion des articles, à l'intervention du rapporteur de la commission saisie au fond et à celle d'un orateur par groupe. La durée de chacune de ces interventions ne peut excéder 5 minutes ».*



## PROPOSITIONS

# 10 DELIBERER, UNIQUEMENT EN COMMISSION, SUR TOUT OU PARTIE DES AMENDEMENTS ET DES ARTICLES D'UN TEXTE DE LOI

### | Description

Le premier rapport du groupe de travail émettait le vœu que la loi organique définisse les conditions dans lesquelles les Conférences des présidents de chaque assemblée décideraient que le droit d'amendement ne s'exerce qu'en commission.

Cette proposition s'inspirait de dispositions en vigueur dans certains pays européens (article 75 de la Constitution espagnole et article 72 de la Constitution italienne), consistant, pour certains textes, à **réserver le droit d'amendement au seul examen en commission**.

Elle faisait également écho à une expérimentation menée au Sénat de mai 2015 à septembre 2017, rendue possible par l'article 16 de la loi organique du 15 avril 2009 qui 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.

Depuis la publication du premier rapport du groupe de travail, le contexte semble avoir évolué en faveur d'une telle évolution de la procédure parlementaire.

En premier lieu, **l'expérimentation menée par le Sénat a été pérennisée** par la réforme du Règlement du Sénat adoptée le 14 décembre 2017. Désormais, la Conférence des présidents du Sénat peut mettre en œuvre la « procédure de législation en commission » sur tout ou partie d'un projet de loi ou d'une proposition de loi ou de résolution. Le droit d'amendement des sénateurs et du Gouvernement sur les articles concernés s'exerce alors uniquement en commission, tandis que la séance plénière se limite aux explications de vote et au vote du texte.

En second lieu, **l'article 4 du projet de loi constitutionnelle** déposé le 9 mai dernier entend consacrer dans la Constitution une telle procédure en prévoyant expressément que le Gouvernement soit présent en commission afin de faire valoir son point de vue. Il renvoie à la loi organique et aux règlements des assemblées le soin de déterminer les conditions dans lesquelles sera mise en œuvre cette procédure. Rappelant que les

travaux des commissions sont aujourd'hui largement rendus publics et que la possibilité pour tous les parlementaires de défendre leur position et leurs amendements en commission doit être préservée, l'exposé des motifs du projet de loi constitutionnelle précise que l'objectif est de « *penser un partage utile entre commissions et séance plénière afin de rendre cette dernière plus dynamique et les débats qui se tiennent en son sein plus lisibles par nos concitoyens* ».

### | Objectif(s) recherché(s)

L'instauration d'une procédure d'examen en commission doit permettre une **accélération ciblée de la procédure parlementaire**.

Elle doit être réservée à certains textes seulement et favoriser une meilleure complémentarité entre le travail en commission et la séance publique, en **évitant la redondance suscitée par le dépôt d'amendements identiques en commission puis en séance**.

### | Niveau de norme concerné

Il convient dès à présent de réfléchir à la transposition organique de cette possible consécration constitutionnelle de la procédure de législation en commission. Un équilibre doit être trouvé entre efficacité – cette procédure ne doit pas être une « coquille vide » en raison de conditions de mise en œuvre trop drastiques – et la nécessité de ne pas escamoter le débat parlementaire.

À cette fin, par exemple, **une condition de double majorité pourrait 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 des présidents) et, d'autre part, celui d'un nombre minimal de présidents de groupes politiques.

Dans un second temps, il appartiendra à l'Assemblée nationale d'adapter son Règlement. Dans cette perspective, les dispositions du Règlement du Sénat relatives à la « Législation en commission » (articles 47 *ter* et suivants) revêtiront un intérêt tout particulier. **Le groupe de travail souhaite que la réflexion sur l'adaptation du Règlement de l'Assemblée se fasse dans un second temps et en concertation avec les groupes politiques.**





## PROPOSITIONS

### | Proposition de rédaction envisagée

Article 16 de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009  
relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la  
Constitution (*nouvelle rédaction*)

« Les règlements des assemblées déterminent les conditions dans lesquelles un texte adopté par la commission saisie en application de l'article 43 de la Constitution est, en tout ou partie, seul mis en discussion en séance, à l'exclusion de l'examen de tout amendement. Ils précisent les conditions dans lesquelles il peut être fait opposition, en Conférence des présidents, à l'engagement de cette procédure »



## PROPOSITIONS

# 11 RENOVER L'EXERCICE DU « TEMPS LEGISLATIF PROGRAMME »

## Description

La procédure du « **temps législatif programmé** » (TLP) a été instituée, à l'Assemblée nationale, en 2009. Elle permet à la Conférence des présidents de fixer une durée globale et maximale pour l'examen de l'ensemble d'un texte et de la ventiler 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.

Depuis son instauration, **cette procédure a connu des pratiques diverses**. Sous la XIII<sup>e</sup> législature, elle a été utilisée à 32 reprises et a constitué un outil efficace pour permettre l'adoption de textes sensibles dans des délais maîtrisés. Sous la XIV<sup>e</sup> législature, elle a été réutilisée, pour la première fois, en avril 2013 lors de l'examen en deuxième lecture du projet de loi ouvrant le mariage aux couples de personnes de même sexe puis a été mise en œuvre pour des textes considérés comme sensibles, sans que cet usage ne connaisse la fréquence observée sous la précédente législature (20 fois de 2013 à 2015). Sous la législature actuelle, trois projets de loi ont, à ce jour, été examinés selon la procédure du TLP : le projet de loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine et durable (dit « EGA »), le projet de loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (dit « ELAN ») et le projet de loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel.

Quoique séduisant dans son principe, le TLP n'en présente pas moins de sérieuses limites, comme l'ont notamment confirmé les débats sur les projets de loi « EGA » et « ELAN ». Certes, prévoir une durée maximale pour l'examen des textes constitue en soi un élément propice à une meilleure prévisibilité de l'agenda des députés. Mais diverses possibilités d'extension du temps global, prévues par la loi organique et le Règlement, ainsi que le traitement spécifique de certains orateurs institutionnels et de certaines phases du débat, viennent allonger la durée réelle de manière significative. De

même, l'expérience a montré que les groupes doivent parfois composer avec certains de leurs membres qui entendent prendre la parole comme ils le souhaitent, consommant au détriment de leurs collègues le temps de leur groupe.

Dans certains cas, le débat a également pu se prolonger largement au-delà de cette durée préétablie quand le Gouvernement ou la commission saisie au fond déposait tardivement des amendements qui conduisaient à redonner du temps de parole aux groupes et aux non-inscrits, y compris lorsque ces amendements étaient déposés pour des motifs purement rédactionnels. La conjonction de ces facteurs a ainsi conduit, sous la précédente législature, à ce que l'examen de la « loi Macron » dure 111 heures pour 50 heures ouvertes initialement.

Conscient que les apports bénéfiques du TLP sur l'organisation de la semaine parlementaire doivent être fortement nuancés, le groupe de travail propose d'instaurer une **procédure de « temps organisé » ou « structuré »**. Inspirée du modèle britannique, cette réforme 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.

Ces évolutions peuvent permettre de rénover le TLP, afin d'aboutir à une **déclinaison du temps global à l'intérieur de la séquence d'examen des articles** de sorte à organiser les séances ou les journées de séance en fonction de la structure des textes de loi. Elles devraient probablement s'accompagner d'une redéfinition des barèmes de temps global fixés par la Conférence des présidents, afin de permettre de retenir dans certains cas des durées plus raisonnables.

## Objectif(s) recherché(s)

L'objectif de l'instauration d'un TLP « nouvelle manière » est de **rationaliser la discussion parlementaire, d'améliorer la qualité de la loi et de renforcer la prévisibilité des débats**.



## PROPOSITIONS

Les acteurs du débat législatif doivent pouvoir organiser leurs agendas de manière plus satisfaisante qu'aujourd'hui.

Les débats en séance doivent **se concentrer sur les questions essentielles, en incitant les groupes à mettre en avant leurs amendements les plus importants.**

### | Niveau de norme concerné

Si les travaux initiaux du groupe de travail ont montré qu'une modification de la Constitution n'était sans doute pas impérative pour introduire la procédure de « temps organisé », le rapport publié au mois de décembre dernier préconisait malgré tout l'ajout d'une phrase au premier alinéa de l'article 44, afin de garantir la constitutionnalité de cette réforme et d'en consacrer explicitement le principe.

L'autre véhicule d'une telle évolution de la procédure législative consiste à réviser la loi organique du 15 avril 2009.

Ni le projet de loi constitutionnelle, ni le projet de loi organique récemment déposés sur le bureau de l'Assemblée n'évoquent ce sujet. Le groupe de travail préconise donc de profiter de leur prochain examen en séance pour mettre la question en débat.

### | 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 »

#### Article 17 de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution (*modifié*)

« Les règlements des assemblées peuvent, s'ils instituent une procédure impartissant des délais pour l'examen d'un texte en séance, déterminer les conditions dans lesquelles les amendements déposés par les membres du Parlement peuvent être mis aux voix sans discussion.

***« Ces délais peuvent s'appliquer à tout ou partie de la discussion du texte et être répartis, par la Conférence des présidents de chaque assemblée, entre les différentes parties du débat ou du texte.***

« Lorsqu'un amendement est déposé par le Gouvernement ou par la commission après la forclusion du délai de dépôt des amendements des membres du Parlement, les règlements des assemblées, s'ils instituent une procédure impartissant des délais pour l'examen d'un texte, doivent prévoir d'accorder un temps supplémentaire de discussion, à la demande d'un président de groupe, aux membres du Parlement ».



## PROPOSITIONS

# 12 INSTAURER UN QUORUM POUR LA TENUE DE CERTAINS VOTES EN SEANCE

### Description

L'Assemblée nationale est régulièrement la cible de commentaires déplorant l'absentéisme parlementaire. Cette critique se nourrit notamment d'images de l'hémicycle peu occupé et laisse croire à nos concitoyens qu'une part importante de leurs représentants n'assure pas la charge de sa fonction. Elle ressurgit également lorsque les médias annoncent, par exemple, l'adoption, en pleine nuit, d'un amendement ou d'un texte particulièrement important.

Si cette critique récurrente est injuste, notamment parce que la mission de député ne se résume pas à une présence, à tout moment, en séance, le Règlement de l'Assemblée prévoit, malgré tout, deux règles dont la méconnaissance entraîne des sanctions financières. D'une part, chaque député doit être présent aux réunions des commissions permanentes du mercredi matin. Au-delà de deux absences mensuelles non excusées, chaque absence donne lieu à une retenue d'un quart de l'indemnité de fonction. D'autre part, il est prévu que les députés doivent participer à deux tiers au moins des votes solennels durant la session ordinaire. Les députés qui ne se conforment pas à cette obligation réglementaire se voient retirer un tiers de leur indemnité de fonction. Cette retenue est doublée lorsque le député a participé à moins de la moitié des scrutins.

L'équilibre de ce dispositif doit être préservé, d'autant que les absences répétées ne sont le fait que d'une infime minorité de parlementaires. De surcroît, **la refonte du temps parlementaire que le groupe de travail appelle de ses vœux doit permettre, à terme, à chaque député d'organiser au mieux son agenda** et de ne plus avoir à procéder en permanence à des arbitrages pour savoir à quelle réunion assister.

Pour autant, cette réorganisation à venir du temps parlementaire ne doit pas empêcher de réfléchir à la mise en place de nouveaux outils pour rétablir le lien de confiance entre les Français et leurs élus – un lien abîmé par la perception d'un absentéisme de grande ampleur. Il pourrait ainsi être décidé d'instaurer un **quorum pour certains votes tenus en séance**, à l'image de ce que font déjà les parlements d'autres États.

Outre le « *Hammelsprung* » (« saut de moutons ») pratiqué au Bundestag, le Conseil national autrichien, par exemple, est soumis à un quorum d'au moins un tiers des membres pour ses opérations de vote. En Espagne, le Règlement du Congrès prévoit le report d'un vote si, deux heures après la vérification infructueuse du quorum, il apparaît que ce dernier ne pourra être atteint. Encore plus radicales, les constitutions hongroise et tchèque prévoient que leurs assemblées parlementaires ne peuvent valablement délibérer en présence respectivement de moins de la moitié et de moins d'un tiers de leurs membres.

Plus qu'une évolution, choisir la voie d'un quorum obligatoire constituerait pour la France un changement radical, puisque la tradition parlementaire pose le principe de la validité des votes quel que soit le nombre de présents. Le quorum – c'est-à-dire la présence dans l'hémicycle de la majorité absolue des députés – ne peut aujourd'hui être invoqué, à l'Assemblée, que par les présidents de groupes. L'absence de quorum ne conduit qu'au report du vote d'au moins quinze minutes, le scrutin étant ensuite valable quel que soit le nombre de députés présents.

**Un « quorum renouvelé » pourrait dès lors conduire à exiger la présence d'au moins un tiers (voire la moitié) des députés lors des votes sur l'ensemble d'un texte**, sans qu'il soit nécessaire pour cela qu'un président de groupe en demande la vérification. Faute d'une telle formalité, un nouveau vote ne pourrait alors avoir lieu avant un certain délai.

### Objectif(s) recherché(s)

L'instauration d'un quorum renforcé pour certains votes doit conduire à **mettre un terme à l'adoption de projets ou de propositions de loi dans des hémicycles quasi-vides**. Elle impliquera tout naturellement qu'une attention toute particulière soit apportée, lors de la construction de l'ordre du jour, au moment au cours duquel interviendra le « vote final » avec, dans la mesure du possible, un recours par principe aux votes solennels, idéalement placés après les questions au Gouvernement.



## PROPOSITIONS

### Niveau de norme concerné

La notion de quorum est absente du texte constitutionnel : elle ne figure, à ce jour, que dans les règlements des assemblées parlementaires. Un « quorum renoué » supposera donc une modification de ces derniers.

Néanmoins, de par ses enjeux et la rupture qu'elle introduirait avec la tradition parlementaire française, l'instauration d'un tel outil gagnerait assurément à être préalablement « gagée » par une révision, en ce sens, de la Constitution.

### Proposition de rédaction envisagée

#### Article 27 de la Constitution (modifié)

« Tout mandat impératif est nul.

« Le droit de vote des membres du Parlement est personnel.

« La loi organique peut autoriser exceptionnellement la délégation de vote. Dans ce cas, nul ne peut recevoir délégation de plus d'un mandat.

**« Les règlements des assemblées peuvent déterminer les règles de quorum applicables à la tenue de certains votes en séance ».**

#### Article 61 du Règlement de l'Assemblée (modifié)

« L'Assemblée est toujours en nombre pour délibérer et pour régler son ordre du jour.

« Les votes émis par l'Assemblée sont valables quel que soit le nombre des présents si, avant le début de l'épreuve, le Président n'a pas été appelé, sur demande personnelle du président d'un groupe, à vérifier le quorum en constatant la présence, dans l'enceinte du Palais, de la majorité absolue du nombre des députés calculée sur le nombre de sièges effectivement pourvus.

« La demande personnelle du président d'un groupe n'est recevable que si la majorité des députés qui constituent ce groupe est effectivement présente dans l'hémicycle.

« Lorsqu'un vote ne peut avoir lieu faute de quorum, la séance est suspendue après l'annonce par le Président du report du scrutin qui ne peut avoir lieu moins de quinze minutes après ; le vote est alors valable, quel que soit le nombre des présents.

**« Par dérogation aux alinéas précédents, les votes sur l'ensemble d'un texte ne peuvent être tenus qu'en présence d'au moins un tiers des députés, calculée sur le nombre de sièges effectivement pourvus. Faute de quorum, un nouveau vote sur la même question ne peut avoir lieu moins d'un jour franc après l'annonce, par le Président, de l'impossibilité de tenir le vote ; le vote est alors valable, quel que soit le nombre des présents »**



## PROPOSITIONS

# 13 ALLEGER, PAR UNE SERIE DE MESURES PONCTUELLES, LA PROCEDURE EN SEANCE PUBLIQUE

### Description

Afin de répondre à certaines remarques formulées lors des échanges au sein du groupe de travail, plusieurs mesures ponctuelles pourraient être décidées, à cadre constitutionnel inchangé, à l'occasion d'une prochaine révision du Règlement de l'Assemblée.

1. ■ En premier lieu, il apparaît que les conditions de discussion des **motions de procédure**, au début de l'examen d'un texte, gagneraient à être rationalisées. Un temps de 15 voire 10 minutes (au lieu d'une demi-heure aujourd'hui) n'est-il pas largement suffisant pour les défendre ?

De même, il pourrait être envisagé de supprimer la possibilité de défendre une motion de renvoi en commission, le Conseil constitutionnel ayant jugé que ce type de motion n'était imposé par aucune exigence de valeur constitutionnelle. La motion de rejet préalable – le cas échéant dotée d'une nouvelle appellation – pourrait dès lors être le véhicule unique tant de la critique de la constitutionnalité du texte sur lequel elle porte que de son impréparation et de la nécessité de le renvoyer en commission. Une telle proposition ne figure pas au nombre des préconisations du rapport mais mérite d'être étudiée.

2. ■ Le régime des **inscriptions sur les articles** est, lui aussi, source de critiques. Cette phase du débat, sorte de « discussion générale » sur l'article, n'est soumise à aucune règle autre qu'un temps de parole de 2 minutes maximum par député. Sa durée est difficilement quantifiable puisqu'il est possible de demander la parole tant que les amendements à l'article n'ont pas été appelés. Bien souvent, des interventions en appellent d'autres et, à certaines occasions, des articles ont pu donner lieu à plusieurs dizaines d'inscriptions.

Pour remédier à ces tendances inflationnistes qui perturbent parfois le déroulement des débats en ressassant ce qui a déjà été énoncé lors de la discussion générale du texte de loi ou en anticipant sur l'examen des amendements, il pourrait être décidé d'imposer un délai – par exemple l'appel de l'article – au-delà duquel il ne serait plus possible de s'inscrire.

Une autre approche, non exclusive de la première et garantissant l'expression pluraliste des groupes, pourrait consister à contingenter le nombre possible d'inscription sur un article pour chaque groupe en fonction de la taille de ce dernier : par exemple, une inscription possible jusqu'à 50 membres, deux jusqu'à 100 et trois au-delà.

Un plafond de deux orateurs par groupe constituerait une option alternative.

3. ■ Lors de l'**examen des amendements**, la défense des **identiques** constitue un exercice loin d'être satisfaisant lorsque plusieurs orateurs se succèdent en répétant les mêmes arguments.

Ne doit-on pas, dès lors, prévoir que lorsque plusieurs députés d'un même groupe ont déposé un même amendement, un seul d'entre eux est autorisé à prendre la parole pour défendre le sien, se faisant en quelque sorte le porte-parole de ses collègues de la même sensibilité ? Tout naturellement, les amendements identiques déposés par des auteurs de groupes différents continueraient à pouvoir être défendus séparément.

4. ■ Enfin, une modification du Règlement pourrait utilement réduire l'effet disruptif des **demandes de scrutin public** trop tardives sur les amendements ou les articles, lesquelles perturbent grandement le déroulement des séances. D'une part, de par leur caractère imprévu, elles provoquent le déplacement désordonné, dans l'hémicycle, des députés qui veulent regagner leur place pour pouvoir voter. D'autre part, elles ont pour conséquence de freiner le rythme des débats puisque l'article 66 du Règlement interdit, en principe, la tenue d'un scrutin public avant qu'un délai de 5 minutes ne se soit écoulé entre l'annonce qui en est faite et l'ouverture du scrutin.

La réduction de ce délai à 2 minutes voire sa suppression après le premier scrutin de la séance – qui, lui, demeurerait soumis à un délai de 5 minutes – sont des options qu'il convient de considérer avec intérêt, tout comme l'interdiction des demandes de scrutin public après la présentation de l'amendement par son auteur ou, d'une manière générale, la réduction de 5 à 2 minutes de certaines interventions prévues par le Règlement.





## PROPOSITIONS

### | Objectif(s) recherché(s)

Ces différentes propositions ont toutes pour but de contribuer à **rendre la discussion législative plus lisible, fluide et rationnelle.**

### | Niveau de norme concerné

Ces propositions ne requièrent pas de révision de la Constitution et peuvent être mises en œuvre par une simple modification du Règlement de l'Assemblée.

### | Proposition de rédaction envisagée

#### Article 91 du Règlement de l'Assemblée (modifié)

« La discussion en séance, en première lecture, d'un projet ou d'une proposition de loi ne peut intervenir avant l'expiration d'un délai de six semaines à compter de son dépôt ou de quatre semaines à compter de sa transmission. Ces délais ne s'appliquent pas aux projets relatifs aux états de crise ou si la procédure accélérée a été engagée.

(...)

« Il ne peut ensuite être mis en discussion et aux voix qu'une seule motion de rejet préalable, dont l'objet est de faire reconnaître que le texte proposé est contraire à une ou plusieurs dispositions constitutionnelles ou de faire décider qu'il n'y a pas lieu à délibérer. L'adoption de la motion de rejet préalable entraîne le rejet du texte à l'encontre duquel elle a été soulevée. Dans la discussion, peuvent seuls intervenir l'un des signataires pour une durée qui ne peut excéder **trente dix** minutes sauf décision contraire de la Conférence des présidents, le Gouvernement et le président ou le rapporteur de la commission saisie au fond. Avant le vote, la parole est accordée, pour deux minutes, à un orateur de chaque groupe.

(...)

#### Article 54 du Règlement de l'Assemblée (modifié)

« Aucun membre de l'Assemblée ne peut parler qu'après avoir demandé la parole au Président et l'avoir obtenue, même s'il est autorisé exceptionnellement par un orateur à l'interrompre. En ce dernier cas, l'interruption ne peut dépasser deux minutes.

« Les députés qui désirent intervenir s'inscrivent auprès du Président qui détermine l'ordre dans lequel ils sont appelés à prendre la parole.

**« Les inscriptions sur un article ne peuvent être acceptées après l'appel de cet article.**

**« Le président peut décider de n'accorder la parole, sur un article, qu'à un seul député par groupe dont l'effectif est inférieur ou égal à cinquante membres ; à deux députés par groupe dont l'effectif est inférieur ou égal à cent membres et à trois députés par groupe dont l'effectif est supérieur à cent membres.**

« Hormis les débats limités par le Règlement, le Président peut autoriser des explications de vote, de **cinq** ~~deux~~ minutes chacune, à raison d'un orateur par groupe.

« L'orateur parle à la tribune ou de sa place ; le Président peut l'inviter à monter à la tribune.

« Quand le Président juge l'Assemblée suffisamment informée, il peut inviter l'orateur à conclure. Il peut également, dans l'intérêt du débat, l'autoriser à poursuivre son intervention au-delà du temps qui lui est attribué.

« L'orateur ne doit pas s'écarter de la question, sinon le Président l'y rappelle. S'il ne défère pas à ce rappel, de même que si un orateur parle sans en avoir obtenu l'autorisation ou prétend poursuivre son intervention après avoir été invité à conclure, le Président peut lui retirer la parole. Dans ce cas, le Président ordonne que ses paroles ne figureront plus au procès-verbal, et ce, sans préjudice de l'application des peines disciplinaires prévues au chapitre XIV du présent titre »

#### Article 95 du Règlement de l'Assemblée (modifié)

« La discussion des articles porte successivement sur chacun d'eux.

« Les interventions des commissions et des députés sur les articles du texte en discussion ou sur les articles nouveaux proposés par le Gouvernement ou les commissions, par voie d'amendements, ne peuvent excéder deux minutes, sous réserve des dispositions de l'article 54, alinéa 5.

**« Lorsque des amendements identiques ont été déposés par des députés appartenant au même groupe, le président peut décider qu'un seul député par groupe prend la parole en séance.**

« Sur chaque article, les amendements sont mis successivement en discussion et aux voix dans les conditions fixées par l'article 100. Chaque article est ensuite mis aux voix séparément.

« La réserve ou la priorité d'un article ou d'un amendement, dont l'objet est de modifier l'ordre de la discussion, peut toujours être demandée.



## PROPOSITIONS

« Elles sont de droit à la demande du Gouvernement ou de la commission saisie au fond. Dans les autres cas, le Président décide.

« Après le vote sur le dernier article ou sur le dernier article additionnel proposé par voie d'amendement, il est procédé au vote sur l'ensemble du projet ou de la proposition, sauf si la Conférence des présidents a décidé que le vote aurait lieu par scrutin, à une autre date, dans les conditions prévues à l'article 65-1.

« Lorsque, avant le vote sur l'article unique d'un projet ou d'une proposition, il n'a pas été présenté d'article additionnel, ce vote équivaut à un vote sur l'ensemble ; aucun article additionnel n'est recevable après que ce vote est intervenu ».

### **Article 65 du Règlement de l'Assemblée (modifié)**

« Le vote par scrutin public est de droit :

« 1° Sur décision du Président ou sur demande du Gouvernement ou de la commission saisie au fond ;

« 2° Sur demande écrite émanant personnellement soit du président d'un groupe, soit de son délégué dont il a préalablement notifié le nom au Président. Toute nouvelle délégation annule la précédente ;

« 3° Lorsque la Constitution exige une majorité qualifiée ou lorsqu'il est fait application des articles 49 et 50 1 de la Constitution.

« Il est procédé au scrutin public en la forme ordinaire lorsqu'il a lieu en application des 1° et 2° ci-dessus et de l'article 65-1. Il est procédé au scrutin public à la tribune ou dans les salles voisines de la salle des séances, sur décision de la Conférence des présidents, lorsqu'il a lieu en application du 3° ci-dessus.

**« Une demande de scrutin public sur un amendement ne peut être formulée par un président de groupe ou son délégué après la présentation de cet amendement par son auteur ».**



## LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

### O Personnalités politiques

- Mme Brigitte BOURGUIGNON, présidente de la commission des affaires sociales
- M. Jean-Jacques BRIDEY, président de la commission de la défense nationale et des forces armées
- M. Roland LESCURE, président de la commission des affaires économiques
- Mme Marielle de SARNEZ, présidente de la commission des affaires étrangères
- M. Bruno STUDER, président de la commission des affaires culturelles et de l'éducation
- M. Cédric VILLANI, premier vice-président de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques

### O Milieu universitaire :

- M. Jean-Gabriel CONTAMIN, professeur de science politique de l'Université de Lille II
- M. Rémi LEFEBVRE, professeur de sciences politiques à l'Université de Lille II

### O Déplacement au Bundestag (Berlin) :

- Mme Claudia ROTH, vice-présidente du Bundestag, membre du groupe parlementaire Alliance 90/Les Verts
- M. Franck SOBOLEWSKI, chef de la direction PD Services parlementaires
- M. Volker GÖRG, chef du service PD 1 Secrétariat du Parlement
- M. Thomas HADAMEK, chef du service PD 2 Droit Parlementaire
- M. Jochen GUCKES, administrateur au service WI 4 Programmes d'échanges internationaux



## QUESTIONNAIRE ADRESSÉ AUX DÉPUTÉS

### Questionnaire adressé aux députés de la XV<sup>e</sup> législature

1. Êtes-vous élue(e) d'une circonscription...
  - o ... d'un département métropolitain ?
  - o ... d'outre-mer ?
  - o ... des Français établis hors de France ?
2. Votre circonscription est-elle située à moins de 2 heures de Paris par train ou par voiture ?
  - o Oui
  - o Non
3. Vers quel modèle, selon vous, devrait tendre l'organisation de la semaine parlementaire ?
  - o Conserver le modèle d'organisation actuel ?
  - o Concentrer la semaine sur 3 jours (mardi-mercredi-jeudi) en distinguant des périodes réservées au travail des commissions et d'autres à la séance voire des périodes réservées aux activités des organes de contrôle (par exemple, réunions de commissions d'enquête le jeudi après-midi) ?
  - o Adopter un autre modèle d'organisation :



## QUESTIONNAIRE ADRESSÉ AUX DÉPUTÉS

4. À quels moments de la semaine souhaiteriez-vous que l'Assemblée ne siège pas ?  
(plusieurs réponses possibles)

• *Lundi* :

- ☐ matin
- ☐ après-midi
- ☐ soir

• *Mardi* :

- ☐ matin
- ☐ après-midi
- ☐ soir

• *Mercredi*

- ☐ matin
- ☐ après-midi
- ☐ soir

• *Jeudi*

- ☐ matin
- ☐ après-midi
- ☐ soir

• *Vendredi*

- ☐ matin
- ☐ après-midi
- ☐ soir



## QUESTIONNAIRE ADRESSÉ AUX DÉPUTÉS

5. À quelle heure souhaiteriez-vous que débutent les séances du matin ?

- ☐ 8 h 30
- ☐ 9 heures
- ☐ 9 h 30, comme aujourd'hui
- ☐ 10 heures

6. Selon vous, quelle devrait être la durée de la pause entre la séance du matin et celle de l'après-midi ?

- ☐ Une demi-heure
- ☐ Une heure
- ☐ Une heure et demie
- ☐ Deux heures, comme aujourd'hui
- ☐ Autre

7. Selon vous, les séances de nuit devraient-elle être supprimées ?

- ☐ Oui, en toutes circonstances
- ☐ Oui, à l'exception de l'examen de certains textes particuliers, tels que les projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale ou ceux relatifs aux états de crise
- ☐ Oui, même si la séance de l'après-midi pourrait être prolongée, si nécessaire, jusqu'à 21 heures ou 22 heures afin d'achever l'examen d'un texte
- ☐ Non





## QUESTIONNAIRE ADRESSÉ AUX DÉPUTÉS

8. Si les séances de nuit sont maintenues, quelle doit être, selon vous, la durée de la pause entre la séance de l'après-midi et celle du soir ?
- ☐ Une demi-heure
  - ☐ Une heure
  - ☐ Une heure et demie, comme aujourd'hui
  - ☐ Deux heures
  - ☐ Autre

9. À quelle(s) activité(s) découlant de votre mandat parlementaire estimez-vous aujourd'hui ne pas pouvoir consacrer assez de temps ?



## QUESTIONNAIRE ADRESSÉ AUX DÉPUTÉS

10. Au-delà des thèmes abordés par les questions précédentes, de quelle manière, selon vous, serait-il possible d'améliorer l'organisation de la semaine parlementaire ?

## ANALYSE DES RÉPONSES DES DÉPUTÉS

### Analyse des réponses au questionnaire sur l'organisation de la semaine parlementaire adressé aux députés de la XVe législature

Le groupe de travail avait décidé, le 22 février dernier, de recueillir l'avis des députés au moyen d'un questionnaire électronique. L'ensemble des députés a été invité à répondre à cette consultation sur une plateforme dédiée, qui a été ouverte du 19 mars au 12 avril 2018.

#### I. Qui sont les députés ayant répondu au questionnaire ?

➤ Parmi les **165 députés** qui ont répondu au questionnaire :

- 101 appartiennent au groupe La République en Marche
- 22 appartiennent au groupe Les Républicains
- 18 appartiennent au groupe du Mouvement Démocrate et apparentés
- 8 appartiennent au groupe UDI, Agir et Indépendants
- 6 appartiennent au groupe Nouvelle Gauche
- 3 appartiennent au groupe La France insoumise
- 3 appartiennent au groupe de la Gauche démocrate et républicaine
- 4 sont des députés non-inscrits

➤ **93,9 % sont des élus d'un département métropolitain**, 4,3 % par les Français d'outre-mer et 1,8 % par ceux établis hors de France.

➤ Un **tiers a été élu dans une circonscription située à moins de deux heures de Paris** par train ou par voiture.

#### II. Quelles sont les activités découlant du mandat parlementaire pour lesquelles les députés estiment manquer de temps ?

Les députés manquent de temps pour trois activités découlant de leur mandat parlementaire :

- tout d'abord, ils soulignent ne pas avoir suffisamment de temps pour **développer une réflexion de fond**. Qu'il s'agisse de la réflexion sur les projets et propositions de loi ou d'une réflexion plus générale sur les problèmes contemporains, les députés disent ne pas être en mesure de « *prendre de la hauteur* ». Nombre d'entre eux considèrent ne pas avoir connaissance des textes suffisamment tôt pour les appréhender pleinement ;
- les députés considèrent aussi ne pas avoir suffisamment de temps à consacrer aux **missions de contrôle et d'évaluation de l'Assemblée** ;
- enfin, de nombreux députés soulignent le manque de temps pour le **travail en circonscription et pour échanger avec leurs électeurs**.

## ANALYSE DES RÉPONSES DES DÉPUTÉS

Quelques réponses à la question :

*« À quelle(s) activité(s) découlant de votre mandat parlementaire estimez-vous aujourd'hui ne pas pouvoir consacrer assez de temps ? »*

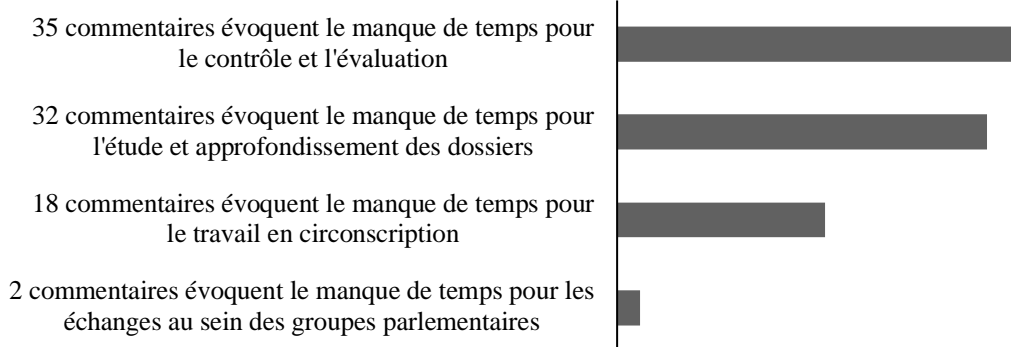
*« Je n'ai plus le temps de prendre de la "hauteur" sur les sujets d'actualité »*

*« Je ne suis pas assez dans ma circonscription »*

*« Le contrôle de la loi et des politiques publiques. Plus de temps pour se consacrer au travail de fond. Pas assez de temps en circonscription pour relayer toute la politique nationale sur le terrain »*

*« Évidemment le contrôle et l'évaluation. Et plus globalement, il est actuellement très complexe de pouvoir analyser finement et de manière approfondie les différents textes »*

*« Trop peu de temps pour lire ; échanger réfléchir ; prendre de la hauteur. Pas de temps pour contrôler et évaluer l'application comme l'impact des lois votées »*



### III. Vers quel modèle d'organisation la semaine parlementaire devrait-elle tendre ?

#### 1. L'organisation générale des semaines parlementaires

- Plus de la moitié des députés (58,1 %) souhaite organiser le temps parlementaire de manière à **concentrer la semaine sur 3 jours** (mardi-mercredi-jeudi) en distinguant des périodes réservées au travail des commissions et d'autres à la séance, voire des périodes réservées aux activités des organes de contrôle.
- Un tiers souhaite adopter un autre modèle d'organisation (33,1 %).

Moins de 10 % des députés souhaitent conserver l'organisation actuelle de la semaine parlementaire.

- Les députés sont particulièrement attachés à l'idée d'alterner entre les semaines de travail législatif à l'Assemblée nationale et les semaines de travail en circonscription et recommandent de s'inspirer du modèle allemand.

## ANALYSE DES RÉPONSES DES DÉPUTÉS

Ils ne préconisent que rarement une alternance d'une semaine sur deux et proposent plutôt de réserver une semaine sur trois (voire une semaine sur quatre) au travail en circonscription.

### Quelques réponses à la question :

*« Au-delà des thèmes abordés par les questions précédentes, de quelle manière, selon vous, serait-il possible d'améliorer l'organisation de la semaine parlementaire ? »*

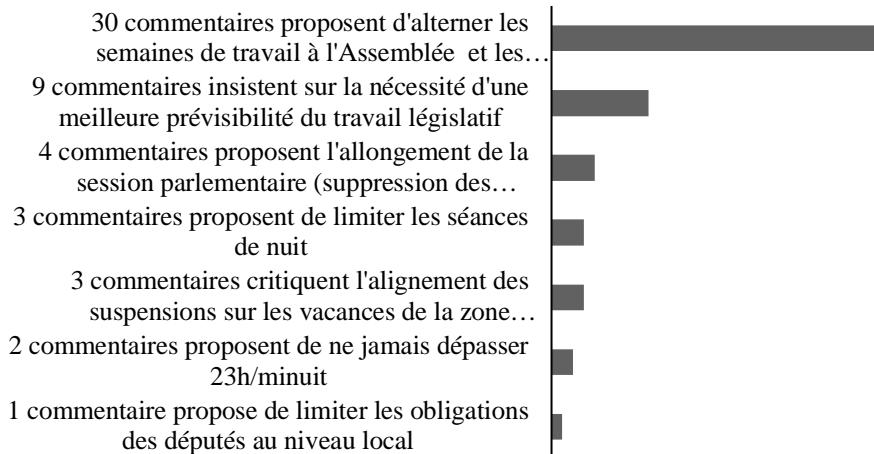
*« Ne peut-on pas imaginer, comme c'est le cas en Allemagne de consacrer des semaines complètes au travail législatif et d'autres au travail en circonscription (pendant lesquelles des visites de contrôles quant à l'application de la loi pourraient être effectuées)? Cela pourrait être sur un rythme d'une semaine sur deux »*

*« Le travail pourrait s'organiser autour d'une alternance 5 jours pleins - lundi 8h / vendredi 18h - pour le travail à l'AN d'un côté; et 5 jours pleins pour le travail en circonscription »*

*« 1 seule séance de questions au Gouvernement le mercredi, en allongeant légèrement la séance. Ne jamais dépasser 23 heures dans l'hémicycle »*

*« A l'image de nos collègues européens ou allemands il pourrait être utile de bien séparer les différentes activités afin d'éviter les conflits d'agendas. Rationaliser l'organisation des semaines afin de réduire la fréquence des voyages; i. e. : 2 semaines pleines (du lundi au vendredi) à l'Assemblée [alternance de jours en commissions ou en séances; avec des horaires raisonnables] ; 1 semaine pleine (du lundi au vendredi) en circonscription »*

### Sur les 82 commentaires :

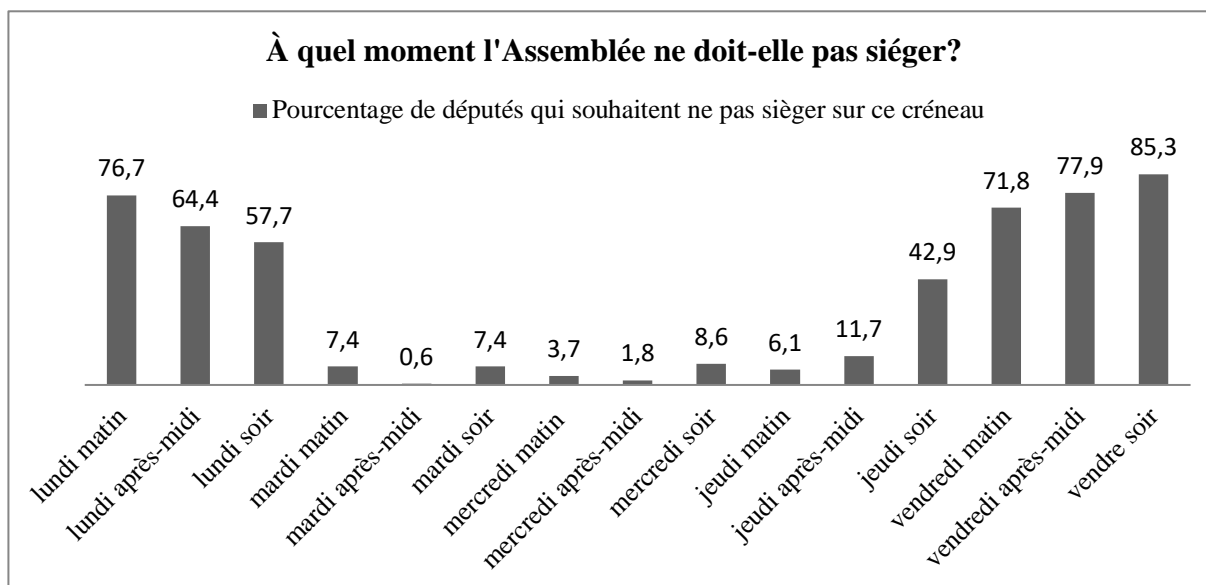


### 2. Les jours et heures de séance

- De manière générale, **les députés ne sont pas opposés à l'idée de siéger du mardi au jeudi**, et ce, que ce soit **le matin, l'après-midi ou le soir**. En effet, en moyenne, moins de 15% de députés émettent une objection concernant ces créneaux. On dénote, néanmoins, une légère augmentation de ce pourcentage pour les horaires correspondant aux séances de nuit.
- Il faut noter que **42,9 % des députés préféreraient ne pas siéger le jeudi soir**.

## ANALYSE DES RÉPONSES DES DÉPUTÉS

- Enfin, le **vendredi après-midi et soir**, et le **lundi matin** sont les moments durant lesquels les députés souhaitent le plus unanimement ne pas siéger.



- Les députés préféreraient commencer la journée à 9 heures ou à 9 heures 30, sans que leurs réponses ne permettent de sélectionner un horaire sur l'autre.

En effet, les réponses « 9 heures » et « 9 heures 30 » totalisent plus 70% des votes.

- Les députés préféreraient une heure et demie ou deux heures de pause :

- les réponses « une heure et demie » et « deux heures » totalisent près de trois quarts des votes ;
- 41 % des députés souhaiteraient une demi-heure de pause ;
- 33,8 % souhaiteraient conserver la pause-déjeuner de deux heures actuellement observée.

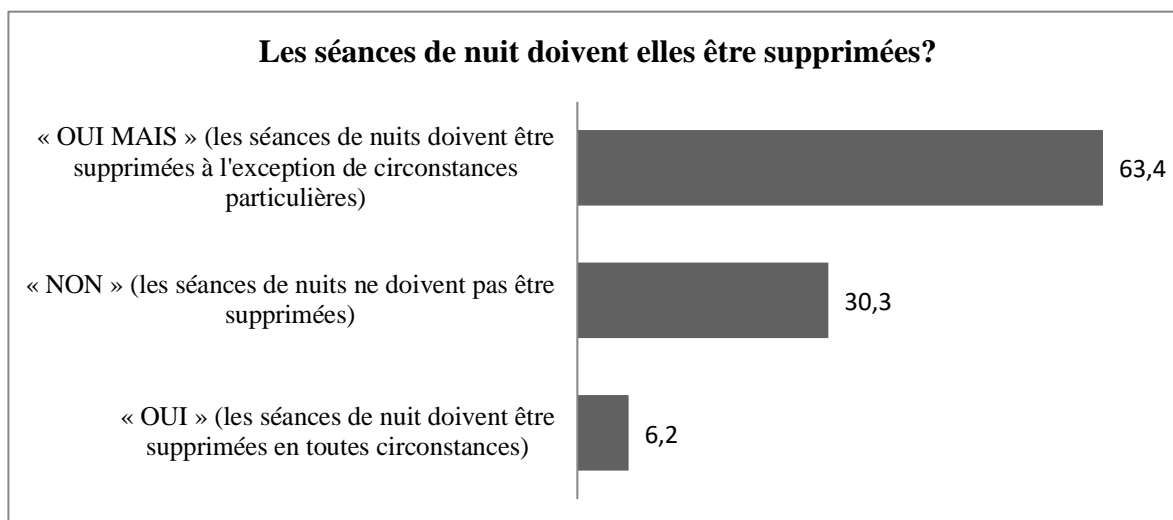


## ANALYSE DES RÉPONSES DES DÉPUTÉS

### 3. Le maintien ou la suppression des séances de nuit

➤ Les députés, dans l'ensemble, ne considèrent pas que les séances de nuit doivent être *complètement* supprimées :

- une large majorité des députés (63,4 %) est favorable à ce que les séances de nuits soient maintenues dans des cas particuliers, comme l'examen de certains textes (projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale, projets de loi relatifs aux états de crise), ou à prévoir la possibilité de prolonger une séance afin d'achever la lecture d'un texte ;
- seulement 6,3 % des députés considèrent que les séances de nuit doivent être supprimées en toutes circonstances.



## L'organisation du Bundestag (Allemagne)

Une délégation du groupe de travail s'est rendue au Bundestag, le mardi 15 mai 2018, et a recueilli les éléments d'information suivants.

### I. Le régime des sessions

#### A. Durée et calendrier des sessions

À la différence de la Constitution française, la Loi fondamentale allemande ne définit pas le régime des sessions parlementaires et se borne à indiquer que « *le Bundestag décide de la clôture et de la reprise de ses sessions* ». Le Bundestag est libre de se réunir quand il le souhaite.

Dans la pratique, un calendrier annuel est fixé d'un commun accord entre les groupes parlementaires, au sein du Comité des doyens qui comprend le Président du Bundestag, les vice-présidents (actuellement au nombre de 6) et 23 députés représentant l'ensemble des groupes parlementaires.

En règle générale, le calendrier prévoit 21 à 23 semaines de séance réparties sur l'année avec des interruptions pendant les vacances scolaires et durant l'été (voir, en annexe, le calendrier du Bundestag pour l'année 2018).

Par ailleurs, dans la mesure où le Bundestag ne siège le plus souvent que deux semaines sur quatre – parfois trois, par exemple en novembre –, les parlementaires disposent du temps restant pour exercer leur activité en circonscription.

#### B. Sessions extraordinaires

Le Président du Bundestag peut convoquer ce dernier en dehors des semaines de séance fixées dans le calendrier annuel. Il est en outre « *tenu de le faire si un tiers des membres, le Président fédéral ou le Chancelier fédéral en font la demande* ». Il ne s'agit pas à proprement parler d'une « *session extraordinaire* » mais d'une « *séance extraordinaire* ». Dans la pratique, ces séances sont très rares.

#### C. Nombre et durée des séances

Pendant les semaines de séance, le Bundestag se réunit en assemblée plénière le mercredi, le jeudi et le vendredi, le début de semaine étant consacré aux réunions des groupes politiques. Le nombre de jours de séance est ainsi d'environ 70 par année.

La séance du mercredi commence en général à 13 heures par une courte séance de 30 à 35 minutes au cours de laquelle les membres du Bundestag interrogent le Gouvernement fédéral sur les projets de loi et les sujets qui viennent d'être discutés le matin même en conseil des ministres. Les deux heures suivantes sont consacrées à la séance des questions au Gouvernement. La séance s'achève ainsi normalement aux alentours de 15 h 30. Il arrive cependant qu'à la demande d'un groupe parlementaire se tienne un débat sur un thème d'actualité. Dans cette hypothèse, la séance se termine aux environs de 16 heures 30.

Les séances du jeudi et du vendredi débutent en principe à 9 heures. Elles durent aussi longtemps que nécessaire pour épuiser l'ordre du jour, en général jusqu'à 22 ou 23 heures le jeudi et jusqu'à environ 15 ou 16 heures le vendredi.

Ces règles générales d'organisation des séances ne s'appliquent pas pendant l'examen du budget annuel à l'automne ; dans ce cas particulier, le Bundestag siège du mardi au vendredi, de 9 heures à la fin de l'après-midi ou au début de la soirée.

## ORGANISATION DU BUNDESTAG

	Lundi	Mardi	Mercredi	Jeudi	Vendredi
8.00		Briefing	Rencontre avec la presse	Travail au bureau	
9.00	Arrivée depuis la circonscription	Réunion des groupes de travail et cercles de discussion	Réunions des commissions	Séance plénière (toute la journée) : en général, deux débats principaux, plus d'autres discussions, le cas échéant : heure d'actualité	Séance plénière
10.00					
11.00					
12.00					
13.00		Rencontre avec les groupes de projets	Séance plénière réservée aux questions au gouvernement (le cas échéant : heure d'actualité)	Parallèlement : visite du groupe de la circonscription, rencontre avec la presse, travail de bureau	
14.00	Travail au bureau				
15.00	Préparation de la séance, réunions des groupes de travail et cercles de discussion	Réunion du groupe parlementaire	Suite des réunions des commissions		Rencontre avec la presse, entretiens avec des représentants d'associations ou des experts
16.00					
17.00	Réunion du comité directeur du groupe parlementaire				Retour dans la circonscription
18.00				Exceptionnellement : réunion d'autres organes	
19.00	Entretiens politiques	Manifestations diverses (débats, conférences)			
20.00	Réunion du groupe de Land		Groupe de visiteurs de la circonscription		Manifestations diverses dans la circonscription
21.00					
22.00					

(source : Bundestag)

### II. L'articulation du travail en commission et en séance

La plupart des réunions de commission se tiennent le mercredi matin, même s'il existe des exceptions, notamment pour les commissions d'enquête qui peuvent se réunir le jeudi. En principe, les commissions ne peuvent pas se réunir pendant les séances du Bundestag.

Les projets de loi font l'objet de trois lectures :

1) La première ne sert en général qu'à renvoyer le texte à la commission saisie au fond et, le cas échéant, à la (ou aux) commission(s) saisie(s) pour avis.

2) En deuxième lecture, le Bundestag se prononce sur le texte issu des travaux de la commission saisie au fond. Tout député a le droit d'amender le texte de la commission, mais les parlementaires, y compris ceux qui font partie de l'opposition, usent très rarement de cette faculté. Les amendements rejetés en commission étant publiés dans le rapport de la commission, il est exceptionnel qu'ils soient à nouveau déposés et examinés en séance. Le Gouvernement ne dispose pas du droit d'amender le texte du projet de loi issu des travaux de la commission. Il ne peut que retirer le texte de l'ordre du jour s'il juge inacceptables les modifications qui y ont été apportées.

3) La troisième lecture, qui constitue le vote final, suit immédiatement la deuxième lorsqu'aucune modification du texte n'a été adoptée, ce qui est le cas le plus fréquent.

## ORGANISATION DU BUNDESTAG

Les statistiques sur les amendements illustrent bien la pratique parlementaire au Bundestag : sous la précédente législature (octobre 2013-octobre 2017), seuls 191 amendements ont été présentés en séance, dont 2 ont été adoptés.

### III. La présence des députés

Le Règlement du Bundestag dispose que « les membres du Bundestag sont tenus de participer aux travaux du Bundestag. Il est tenu une liste de présence sur laquelle les membres du Bundestag doivent s'inscrire chaque jour de séance. Les conséquences de la non-inscription et de la non-participation à un scrutin nominal sont réglées par la loi ».

Dans les faits, la présence des députés, lors des semaines de session, est contrôlée au moyen de registres installés du mardi au vendredi aux entrées des différents bâtiments, qu'ils doivent signer tous les jours. En cas de manquement à cette obligation, la retenue est différente selon qu'il s'agit d'un jour de séance plénière (200 euros) ou non (100 euros). Si le député s'est fait excuser, la retenue est de 100 euros dans le premier cas, 50 euros dans le second. Une personne travaillant à temps plein est chargée de vérifier les signatures de ces registres.

La participation des députés aux votes est également sanctionnée. En cas de non-participation à un scrutin nominal (il s'agit d'un vote au moyen de cartes nominatives glissées dans des urnes placées au centre de l'hémicycle) ou par appel nominal (il s'agit d'un scrutin secret auquel les membres du Bundestag prennent part, dans un isolement, à l'appel de leur nom), la retenue est de 100 euros.

### Calendrier 2018 du Bundestag

2018												Deutscher Bundestag	Parlamentstermine
Januar	Februar	März	April	Mai	Juni	Juli	August	September	Oktober	November	Dezember		
1 Mo Neujahr	1 Do	1 Do	1 So Ostermontag	1 Di Tag der Arbeit	1 Fr	1 So	1 Mi	1 Sa	1 Mo	1 Do Allerheiligen	1 Sa		
2 Di	2 Fr	2 Fr	2 Mo Ostermontag	2 Mi	2 Sa	2 Mo	2 Do	2 So	2 Di	2 Fr	2 So		
3 Mi	3 Sa	3 Sa	3 Di	3 Do	3 So	3 Di	3 Fr	3 Mo	3 Mi	3 Sa	3 Mo		
4 Do	4 So	4 So	4 Mi	4 Fr	4 Mo	4 Mi	4 Sa	4 Di	4 Do	4 So	4 Di		
5 Fr	5 Mo	5 Mo	5 Do	5 Sa	5 Di	5 Do	5 So	5 Mi	5 Fr	5 Mo	5 Mi		
6 Sa	6 Di	6 Di	6 Fr	6 So	6 Mi	6 Fr	6 Mo	6 Do	6 Sa	6 Di	6 Do		
7 So	7 Mi	7 Mi	7 Sa	7 Mo	7 Do	7 So	7 Di	7 Fr	7 So	7 Mi	7 Fr		
8 Mo	8 Do	8 Do	8 So	8 Di	8 Fr	8 So	8 Mi	8 Sa	8 Mo	8 Do	8 Sa		
9 Di	9 Fr	9 Fr	9 Mo	9 Mi	9 Sa	9 Mo	9 Do	9 So	9 Di	9 Fr	9 So		
10 Mi	10 Sa	10 Sa	10 Di	10 Do	10 So	10 Di	10 Fr	10 Mo	10 Mi	10 Sa	10 Mo		
11 Do	11 So	11 So	11 Mi	11 Fr	11 Mo	11 Mi	11 Sa	11 Di	11 Do	11 So	11 Di		
12 Fr	12 Mo	12 Mo	12 Do	12 Sa	12 Di	12 Do	12 So	12 Mi	12 Fr	12 Mo	12 Do		
13 Sa	13 Di	13 Di	13 Fr	13 So	13 Mi	13 Fr	13 Mo	13 Do	13 Sa	13 Di	13 Do		
14 So	14 Mi	14 Mi	14 Sa	14 Mo	14 Do	14 So	14 Di	14 Fr	14 So	14 Mi	14 Fr		
15 Mo	15 Do	15 Do	15 So	15 Di	15 Fr	15 So	15 Mi	15 Sa	15 Mo	15 Do	15 Sa		
16 Di	16 Fr	16 Fr	16 Mo	16 Mi	16 Sa	16 Mo	16 Do	16 So	16 Di	16 Fr	16 So		
17 Mi	17 Sa	17 Sa	17 Di	17 Do	17 So	17 Di	17 Fr	17 Mo	17 Do	17 So	17 Di		
18 Do	18 So	18 So	18 Mi	18 Fr	18 Mo	18 Do	18 So	18 Mi	18 Do	18 So	18 Do		
19 Fr	19 Mo	19 Mo	19 Do	19 Sa	19 Di	19 Do	19 So	19 Mi	19 Fr	19 Mo	19 Mi		
20 Sa	20 Di	20 Di	20 Fr	20 So	20 Mi	20 Do	20 So	20 Mi	20 Do	20 So	20 Do		
21 So	21 Mi	21 Mi	21 So	21 Di	21 Do	21 So	21 Di	21 Fr	21 So	21 Mi	21 Fr		
22 Mo	22 Do	22 Do	22 So	22 Mi	22 Fr	22 So	22 Do	22 So	22 Di	22 Do	22 Sa		
23 Di	23 Fr	23 Fr	23 Mo	23 Do	23 Sa	23 So	23 Do	23 So	23 Mi	23 Fr	23 So		
24 Mi	24 Sa	24 Sa	24 Di	24 Do	24 So	24 Di	24 Fr	24 Mo	24 Do	24 So	24 Mo		
25 Do	25 So	25 So	25 Mi	25 Fr	25 Mo	25 Mi	25 Sa	25 Di	25 Do	25 So	25 Di		
26 Fr	26 Mo	26 Mo	26 Do	26 Sa	26 Di	26 Do	26 So	26 Mi	26 Fr	26 Mo	26 Mi		
27 So	27 Di	27 Di	27 Fr	27 So	27 Mi	27 Fr	27 Mo	27 Do	27 Sa	27 Di	27 Do		
28 So	28 Mi	28 Mi	28 Sa	28 Mo	28 Do	28 So	28 Di	28 Fr	28 So	28 Mi	28 Fr		
29 Mo	29 Do	29 Do	29 So	29 Di	29 Fr	29 So	29 Mi	29 Do	29 So	29 Mo	29 Sa		
30 Di			30 Mo	30 Mi	30 Sa	30 Mo	30 Do	30 So	30 Di	30 Fr	30 So		
31 Mi			31 Do	31 So	31 Di	31 Fr	31 Do	31 So	31 Mi	31 Do	31 Mo		

Les semaines de séance du Bundestag sont surlignées en rose, le bleu correspondant aux sessions du Parlement européen et le vert à celles du Bundesrat



## ORGANISATION DES AUTRES PARLEMENTS

### ORGANISATION DE LA SEMAINE PARLEMENTAIRE DANS LES PARLEMENTS ÉTRANGERS (SYNTHÈSE)

La présente synthèse s'appuie sur vingt-quatre réponses reçues, dans le cadre d'une consultation effectuée par l'intermédiaire du CERDP <sup>(1)</sup>, d'assemblées parlementaires des États suivants : Albanie, Allemagne (Bundestag et Bundesrat), Autriche (Conseil national), Belgique (Chambre des représentants), Croatie, Danemark, Espagne (Congrès des députés), Estonie, Finlande, Grèce, Hongrie, Irlande, Lettonie, Lituanie, Norvège, Pays-Bas (Seconde chambre des États-Généraux), République Tchèque (Chambre des députés), Roumanie (Chambre des députés), Royaume-Uni (Chambre des communes), Slovaquie, Slovénie (Assemblée nationale et Conseil national), Suède.

#### I. Sessions parlementaires et fixation de l'ordre du jour

1. Durant combien de semaines et/ou de jours votre assemblée siège-t-elle chaque année ? Distinguez-vous des périodes de sessions ordinaires et de sessions extraordinaires ?

##### 1.1 Session unique ou deux sessions par an

La situation est variable selon les États. En effet, on relève la coexistence de deux modèles :

##### - *Le modèle des deux sessions chaque année*

En **Albanie**, l'article 74 de la Constitution ménage deux sessions, qui commencent respectivement le troisième lundi de janvier et le premier lundi de septembre.

En **Croatie**, le premier alinéa de l'article 79 de la Constitution dispose que « *Le Parlement croate siège en session normale deux fois par an : entre le 15 janvier et le 15 juillet et entre le 15 septembre et le 15 décembre* ».

En **Espagne**, le premier alinéa de l'article 73 de la Constitution prévoit que « *Les chambres se réunissent chaque année en deux sessions ordinaires : la première, de septembre à décembre, et la seconde, de février à juin.* »

En **Estonie**, l'article 67 de la Constitution est ainsi rédigé : « *Les sessions ordinaires du Riigikogu ont lieu à partir du second lundi de janvier au troisième jeudi de juin et du second lundi de septembre au troisième jeudi de décembre.* »

En **Hongrie**, l'article 38 du Règlement de l'Assemblée nationale fait référence à deux sessions : au printemps (du 1<sup>er</sup> février au 15 juin) et en automne (du 1<sup>er</sup> septembre au 15 décembre).

En **Lettonie**, l'article 36 du Règlement de l'Assemblée nationale mentionne trois sessions : en automne (fin août et avant fin décembre), en hiver (de début janvier à début avril) et au printemps (de mi-avril à fin juin).

En **Lituanie**, l'article 64 de la Constitution dispose que « *Chaque année, le Seimas se réunit en deux sessions ordinaires, au printemps et en automne. La session de printemps s'ouvre le 10 mars et se termine le 30 juin. La session d'automne s'ouvre le 10 septembre et se termine le 23 décembre. Le Seimas peut décider de prolonger une session.* »

Enfin, en **Roumanie**, l'alinéa 1<sup>er</sup> de l'article 63 de la Constitution prévoit que « *La Chambre des députés et le Sénat se réunissent en deux sessions ordinaires par an. La première session s'ouvre au mois de février et ne peut pas se*

(1) Le Centre européen de recherche et de documentation parlementaires (CERDP) est géré par le Conseil de l'Europe et l'Union européenne.





## ORGANISATION DES AUTRES PARLEMENTS

*poursuivre au-delà de la fin du mois de juin. La seconde session s'ouvre au mois de septembre et ne peut pas se poursuivre au-delà de la fin du mois de décembre. »*

### - Le modèle de la session annuelle unique

En **Allemagne**, la Loi Fondamentale laisse une complète autonomie au Bundestag pour organiser ses travaux, son article 39 énonçant uniquement que le Bundestag « décide de la date de clôture et de reprise de ses séances ». Le Règlement du Bundestag comprend une seule mention relative aux jours de séance en précisant qu'une séance de questions a lieu le mercredi. En pratique le Bundestag siège une vingtaine de semaines par an, entre le début du mois de septembre et la fin du mois de juin.

En **Autriche**, l'alinéa 1<sup>er</sup> de l'article 20 de la Constitution dispose que « Le Président fédéral convoquera le Conseil national tous les ans à une session ordinaire qui ne pourra commencer avant le 15 septembre et ne pourra durer au-delà du 15 juillet de l'année suivante ».

En **Belgique**, le premier alinéa de l'article 44 de la Constitution prévoit que « Les chambres se réunissent de plein droit, chaque année, le deuxième mardi d'octobre, à moins qu'elles n'aient été réunies antérieurement par le Roi ». Le troisième alinéa du même article ajoute que « Le Roi prononce la clôture de la session ». Dans la pratique institutionnelle le monarque ne fait que constater la clôture d'une session chaque deuxième lundi d'octobre.

Au **Danemark**, le premier alinéa de l'article 36 de la Constitution est ainsi rédigé : « L'année parlementaire commence le premier mardi du mois d'octobre et prend fin le même mardi de l'année suivante ».

En **Finlande**, l'article 33 de la Constitution dispose que « Le Parlement se réunit en session chaque année à la date qu'il fixe lui-même, et à laquelle le Président de la République prononce l'ouverture de la session parlementaire ». Cependant l'article 1<sup>er</sup> du Règlement de la Chambre précise qu'elle se réunit en session « chaque année le premier jour de février ».

En **Grèce**, l'article 64 de la Constitution contient les dispositions suivantes : « 1. Pour ses travaux annuels, la Chambre des députés se réunit de plein droit en session ordinaire le premier lundi du mois d'octobre de chaque année, à moins que le Président de la République ne la convoque plus tôt, conformément à l'article 40<sup>1</sup>. 2. La durée de la session ordinaire ne peut être plus courte que cinq mois, sans compter le temps de suspension prévu à l'article 40. La session ordinaire se prolonge obligatoirement jusqu'au vote de la loi de finances conformément à l'article 79, ou jusqu'au vote de la loi spéciale prévue par ce même article ».

En **Irlande**, l'alinéa 7 de l'article 15 de la Constitution dispose que « Le Parlement tient au moins une session par an ».

Le **Royaume-Uni** se caractérise par une session unique du Parlement, qui court généralement de fin-avril / début-mai jusqu'en avril / mai de l'année suivante.

Enfin, en **Slovaquie**, l'article 82 de la Constitution prévoit que « Le Conseil national de la République slovaque est en session permanente ».

---

(1) Article 40 de la Constitution de la Grèce : « 1. Le Président de la République convoque la Chambre des députés en session ordinaire une fois par an, selon les prescriptions de l'article 64, paragraphe 1, et en session extraordinaire chaque fois qu'il le juge opportun ; il prononce en personne ou par l'intermédiaire du Premier ministre l'ouverture et la fin de chaque législature. 2. Le Président de la République ne peut suspendre les travaux de la session parlementaire qu'une seule fois, soit en ajournant son ouverture soit en interrompant son cours. 3. La suspension des travaux ne peut ni durer plus de trente jours, ni être répétée dans la même session parlementaire sans l'assentiment de la Chambre des députés ».





## ORGANISATION DES AUTRES PARLEMENTS

### 1.2 Nombre de jours de séance publique

La situation est également fort variable en la matière.

**L'Albanie** indique un chiffre moyen de quarante-cinq jours de séance par an. L'Assemblée siège quarante-huit semaines par an, et la séance publique ne se tient que le jeudi.

En **Allemagne**, le Bundestag siège en moyenne une soixantaine de jours par an, à raison de trois jours de séance publique (du mercredi au vendredi) par semaine. Par session il siège entre vingt et vingt-deux semaines, entre le début du mois de septembre et la fin du mois de juin. En règle générale, pendant cette période, il siège pendant une ou deux semaines, puis s'interrompt une ou deux semaines. Les mois de juillet et d'août constituent l'intersession. En outre, le Bundestag suspend ses travaux pendant quatre semaines à l'occasion des fêtes de fin d'année.

En **Autriche**, la chambre basse (le « Conseil national ») siège, en moyenne, trente jours par an. La troisième semaine de chaque mois est consacrée à deux à trois jours de séance publique.

En **Belgique**, en moyenne le Parlement siège trente-sept semaines par an.

Au **Danemark**, le Parlement indique siéger en moyenne cent jours par an.

En **Irlande**, le Parlement indique avoir siégé cent quatre jours en 2017.

### 1.3 Sessions extraordinaires

La totalité des réponses reçues indique la coexistence d'une session ordinaire (souvent inscrite dans la Constitution) et d'une session extraordinaire (convoquée, majoritairement, à l'initiative de l'Exécutif ou d'une majorité qualifiée de parlementaires).

**L'Albanie** indique que le Parlement peut être convoqué par le Président de la République, ou le Premier ministre, ou un cinquième des députés. Ce mécanisme est très peu utilisé.

En **Allemagne** la pratique est rare. L'alinéa 3 de l'article 39 de la Loi Fondamentale dispose que « *Le Bundestag décide de la clôture et de la reprise de ses sessions. Le Président du Bundestag peut le convoquer avant la date prévue. Il est tenu de le faire si un tiers des membres, le Président fédéral ou le Chancelier fédéral en font la demande* ».

En **Autriche**, l'alinéa 2 de l'article 20 de la Constitution prévoit quant à lui que « *Le Président fédéral peut aussi convoquer le Conseil national en session extraordinaire. Sur demande du Gouvernement fédéral ou d'un tiers au moins des membres du Conseil national ou bien sur demande du Conseil fédéral, le Président fédéral est tenu de convoquer le Conseil national en session extraordinaire, et ceci de telle manière que le Conseil national se réunisse au plus tard dans les deux semaines qui suivent la réception de la demande par le Président fédéral* ».

En **Belgique**, l'article 44 de la Constitution prévoyant une session courant du deuxième mardi d'octobre au deuxième mardi d'octobre de l'année suivante, il n'y a, dans la pratique institutionnelle, de tenue d'une session extraordinaire que suite à une dissolution.

En **Croatie**, les alinéas 2 et 3 de l'article 79 de la Constitution disposent que « *Le Parlement croate siège en session extraordinaire à la demande du Président de la République, du Gouvernement ou de la majorité de ses membres. Le Président du Parlement croate peut, après avoir reçu l'avis préalable des groupes parlementaires, convoquer le Parlement en session extraordinaire.* »



## ORGANISATION DES AUTRES PARLEMENTS

Au **Danemark**, la situation est singulière car l'année parlementaire s'étale du premier mardi d'octobre à celui de l'année suivante. Cependant, le Parlement connaît de nombreuses semaines de suspension (élections, séances du « Conseil nordique » qui regroupe les États scandinaves, congés scolaires). Ainsi, l'article 39 de la Constitution prévoit que, en période de suspension des travaux, le Président du Parlement doit le convoquer : « (...) *quand les deux cinquièmes au moins de ses membres ou le Premier ministre lui adressent une requête écrite à cet effet en indiquant un ordre du jour* ».

En **Espagne**, l'alinéa 2 de l'article 73 de la Constitution dispose que « *Les chambres peuvent se réunir en session extraordinaire à la demande du Gouvernement, de la délégation permanente ou de la majorité absolue des membres de l'une des deux chambres. Les sessions extraordinaires doivent être convoquées sur un ordre du jour déterminé et sont closes une fois celui-ci épuisé.* »

En **Estonie**, l'article 68 de la Constitution prévoit que « *Les sessions extraordinaires du Riigikogu sont convoquées par le Président du Riigikogu, à la demande du Président de la République, du Gouvernement de la République ou du cinquième au moins des membres du Riigikogu.* ». Dans la pratique il y a au moins une session extraordinaire par an : il y en a eu quatre jusqu'à maintenant pour la législature actuelle (2015 – 2019), sept pour la législature précédente (2011 – 2015) et douze pour la législature antérieure (2007 – 2011). Traditionnellement la session est courte, souvent de l'ordre d'une journée.

En **Hongrie**, l'article 39 du Règlement de l'Assemblée nationale précise que la tenue d'une session extraordinaire peut avoir lieu à l'initiative du Président de la République, du Premier ministre ou d'un cinquième des députés. En pratique la session est courte et est annoncée à la fin d'une des deux sessions.

En **Lettonie**, l'article 20 du Règlement du Parlement stipule que la tenue d'une session extraordinaire peut avoir lieu à l'initiative du Président de la République, du Premier ministre ou d'un tiers des députés.

En **Lituanie** le second alinéa de l'article 64 de la Constitution dispose que « *Le Seimas est convoqué en session extraordinaire par le Président du Seimas sur proposition d'au moins un tiers de l'ensemble des membres du Seimas, et par le Président de la République dans les cas prévus par la Constitution.* »

En **République Tchèque**, l'alinéa 3 de l'article 34 de la Constitution prévoit que, « *Pendant la suspension de la session, le Président de la Chambre des députés ou le Président du Sénat peut convoquer la chambre concernée avant le terme fixé. Il doit le faire si le Président de la République, le Gouvernement ou au moins un cinquième des membres de la chambre le lui demande.* »

En **Roumanie**, l'alinéa 2 de l'article 63 de la Constitution est ainsi rédigé : « *La Chambre des députés et le Sénat se réunissent aussi en sessions extraordinaires à la demande du Président de la Roumanie, du Bureau permanent de chaque chambre ou d'un tiers au moins du nombre des députés ou des sénateurs.* »

Au **Royaume-Uni**, le Parlement peut être rappelé (« *recall* »), c'est-à-dire convoqué pour siéger pendant des jours non prévus dans l'ordre du jour prévisionnel. La procédure est assez rare en raison du caractère annuel de la session (qui intègre cependant les congés). Ainsi, le Parlement a été rappelé douze fois depuis 1998 (le dernier *recall* a eu lieu en juin 2016, juste après l'assassinat de la députée Jo Cox, au moment de la campagne sur le Brexit).

Enfin, en **Slovaquie**, l'alinéa 2 de l'article 85 de la Constitution dispose que « *Les séances ordinaires et extraordinaires sont convoquées par le Président de l'Assemblée nationale ; il doit convoquer une séance extraordinaire si un quart au moins des députés de l'Assemblée nationale ou le Président de la République le demandent.* »



## ORGANISATION DES AUTRES PARLEMENTS

### 2. Existe-t-il, dans votre système parlementaire, une alternance de semaines consacrées à un certain type d'activités (travail législatif, travail de contrôle, travail en circonscription...)

Il n'y a pas de strict équivalent au système français de découpage d'un mois en semaines dédiées. On relève, cependant, que la majorité des États distingue des jours, voire des semaines, normalement dédiés soit à la séance publique, soit au travail en commissions.

**L'Albanie** divise la semaine entre jours de commission (du lundi au mercredi) et jour de séance publique (uniquement le jeudi).

**L'Allemagne** ne connaît pas la répartition en semaines dédiées. Cependant le Bundestag travaille avec une alternance d'une « semaine parlementaire » et d'une semaine « libre » (au cours de laquelle aucune séance publique n'est organisée). Le calendrier de l'année 2018 est disponible sur le site du Bundestag. Sa très large publicité et le fait qu'il soit arrêté pour toute une année sont censés limiter au maximum l'absentéisme en séance publique.

<https://www.bundestag.de/fr/parlement/pleni%C3%A8re/calendrier/bt2018/501654>

**L'Autriche** connaît une division de chaque mois, en trois séquences, précisée par l'article 13 du Règlement du Conseil national : les deux premières semaines portent sur le travail en commission, la troisième est dédiée à la séance publique, la quatrième est « libre » et généralement dédiée au travail en circonscription ainsi qu'aux réunions de groupes parlementaires.

En **Belgique**, l'organisation est assez souple, en application de l'article 60 de la Constitution qui dispose seulement que « *Chaque chambre détermine, par son Règlement, le mode suivant lequel elle exerce ses attributions* ». Le Règlement de la Chambre des représentants impose cependant l'organisation de certaines séances : ainsi, son article 124 stipule-t-il qu'« *Au moins une fois par semaine, pendant une heure au début d'une séance de l'après-midi, de préférence le jeudi, les membres peuvent poser des questions orales au Gouvernement. Le cas échéant, une deuxième heure des questions est prévue au cours de la première séance plénière qui suit une réunion du Conseil des ministres* ». Le Règlement précise également en son article 11 que « *Le jeudi matin est réservé aux réunions des groupes politiques, sauf exception admise par la Conférence des Présidents.* »

En **Espagne**, il y a, chaque mois, trois semaines de séance publique, la quatrième étant également libre. Il est indiqué que, chaque année, un calendrier est arrêté afin de prendre en compte les périodes durant lesquelles le Parlement ne peut siéger (élections régionales, vacances scolaires)

En **Estonie**, le même type de programmation est pratiqué : trois semaines de séance publique par mois, la quatrième étant consacrée aux autres obligations du député (réunions de groupes, participation à des organes extra parlementaires, réunions de commissions).

En **Hongrie**, durant la législature couvrant les années 2014 – 2018, l'ordre du jour a alterné entre la « semaine A » (durant laquelle a lieu la séance publique) et la « semaine B » (consacrée au travail en commissions – il y a autant de commissions que de ministères – ou en circonscriptions).

En **Norvège**, il y a traditionnellement trois semaines sans séance publique : ce sont les dernières semaines de janvier, février et octobre.

En **République Tchèque**, l'activité parlementaire s'inscrit également dans un cycle (d'une durée de six semaines) : trois semaines consacrées à la séance publique, deux affectées au travail en commissions et la sixième au travail en circonscription.



## ORGANISATION DES AUTRES PARLEMENTS

En **Roumanie**, l'article 144 du Règlement de la Chambre précise que, « *en règle générale, les cinquième et sixième jours de la semaine sont consacrés au travail en circonscription* ». Par ailleurs, le Règlement impose d'inscrire à l'ordre du jour l'organisation d'un certain nombre de débats : l'article 205 prévoit ainsi que chaque lundi, de 16 h 00 à 18 h 00, a lieu un débat en présence de deux ministres sur des questions d'intérêt politique majeur (le quatrième lundi de chaque mois, c'est le Premier ministre qui est en séance publique sur ce créneau horaire).

Au **Royaume-Uni**, il n'y a pas d'alternance entre les semaines. Cependant l'usage, et surtout un nombre croissant de règles écrites prévoient :

- l'affectation de jours à l'opposition (dix-sept jours sont consacrés à l'ordre du jour du « leader de l'opposition », trois autres jours sont dédiés à l'ordre du jour du second parti d'opposition) ;
- treize vendredis par session à l'examen des propositions de loi ;
- la tenue de questions orales au Gouvernement, le mardi et le jeudi.

### 3. Comment est déterminé l'ordre du jour de la séance publique ?

La majorité des États répondant a indiqué disposer d'un organe plus ou moins équivalent à la Conférence des Présidents.

**L'Albanie** dispose d'un organe équivalent qui publie un ordre du jour prévisionnel sur trois semaines, adopté par consensus. L'article 27 du Règlement précise qu'en cas de désaccord avec le Gouvernement, cet ordre du jour est présenté à l'approbation des députés en séance publique.

En **Allemagne**, le Bundestag repose sur le « Comité des doyens » (*Ältestenrat*), qui est ainsi présenté sur son site Internet (en version française) : « *Le Comité des doyens est constitué du Président, des vice-présidentes et vice-présidents du Bundestag ainsi que de 23 autres députés. Sans être toujours les plus âgés, ils ont assurément une très grande expérience parlementaire. Le Comité des doyens seconde le Président du Bundestag dans sa charge et veille à ce que le travail du Bundestag s'effectue de manière bien coordonnée et si possible sans imprévus. Ainsi, il fixe à longue échéance le calendrier des séances parlementaires et convient régulièrement de l'ordre du jour. C'est aussi au sein du Comité des doyens que sont débattues et aplanies les difficultés qui ont pu surgir. En raison de l'ampleur et de la diversité de ses tâches, le Comité des doyens institue des commissions qui lui apportent un soutien technique* ».

En **Autriche**, l'article 8 du Règlement du Conseil national décrit une composition et un rôle de la Conférence des Présidents assez proches du cas français.

En **Belgique**, l'article 16 du Règlement de la Chambre des représentants stipule que « *Sans préjudice des compétences spécifiques qui lui sont attribuées par d'autres articles, la Conférence des Présidents<sup>1</sup> dispose d'une compétence générale en ce qui concerne le calendrier de la session, l'organisation des travaux de l'assemblée plénière, la coordination des travaux de l'assemblée plénière avec ceux des autres organes de la Chambre et des travaux de ces organes entre eux, les délégations de la Chambre et les adresses émanant de la Chambre* ».

(1) L'article 14 du Règlement en précise la composition : « *La Conférence des Présidents comprend : le Président et les vice-présidents de la Chambre ; les anciens Présidents de la Chambre ; le Président et un membre de chaque groupe politique. La Conférence se réunit le mercredi ou le jeudi après-midi, sur convocation du Président. Les Présidents des commissions permanentes, des commissions temporaires et des commissions spéciales peuvent être entendus.* »



## ORGANISATION DES AUTRES PARLEMENTS

L'article 17 du Règlement prévoit quant à lui que « *Le Président soumet pour ratification à la Chambre l'ordre des travaux des séances plénières établi après avoir recueilli l'avis de la Conférence des Présidents. L'ordre des travaux ainsi soumis pour ratification à la Chambre ne peut être modifié que par un vote émis sur l'initiative soit du Président de la Chambre, soit du Gouvernement, soit d'un membre de la Chambre dont la proposition doit être appuyée par huit membres.* »

Dans la pratique institutionnelle, la Conférence des Présidents de la Chambre des représentants dégage par consensus un projet d'ordre du jour pour la semaine à venir, qui est adopté le lendemain de sa réunion (soit le jeudi) en séance publique.

En **Croatie**, le Président du Parlement fixe l'ordre du jour après une consultation non formalisée des groupes politiques.

Au **Danemark**, le Président du Parlement fixe également l'ordre du jour mais il est assisté par son administration qui va déterminer un ordre du jour annuel en liaison avec le Gouvernement. L'ordre du jour de chaque semaine est diffusé trois semaines à l'avance, sous forme de document de travail, et définitivement arrêté le vendredi précédant chaque semaine.

En **Espagne**, l'ordre du jour est encadré par les articles suivants du Règlement du Congrès des députés :

### Article 67

*1. L'ordre du jour des séances plénières est établi par le Président en accord avec le Bureau des porte-paroles. 2. L'ordre du jour des commissions est établi par leur Bureau respectif, en consultation avec le Président, en tenant compte de l'ordre du jour fixé par le Bureau du Congrès. 3. Le Gouvernement peut demander que, lors d'une séance spécifique, certaines affaires soient traitées en priorité, à condition que les formalités requises pour leur inscription à l'ordre du jour aient été accomplies. 4. À l'initiative d'un groupe parlementaire ou du Gouvernement, le conseil des porte-paroles peut décider, pour des raisons d'urgence et sous réserve d'unanimité, d'inscrire certaines affaires à l'ordre du jour qui n'a pas encore satisfait aux procédures.*

### Article 68

*1. L'ordre du jour d'une séance plénière peut être modifié par une résolution de la Chambre plénière sur proposition du Président ou à la demande de deux groupes parlementaires ou d'un cinquième des députés. 2. L'ordre du jour d'un comité peut être modifié par décision du comité, sur proposition de son Président ou à la demande de deux groupes parlementaires ou d'un cinquième des membres siégeant au comité. 3. Dans les deux cas, chaque fois que l'inclusion d'un objet est suggérée, celui-ci doit avoir rempli les formalités adéquates permettant son inclusion.*

En **Estonie**, le Règlement du Riigikogu spécifie que l'ordre du jour est déterminé par le Bureau (composé du Président et des deux vice-présidents), à charge pour lui d'intégrer les propositions des onze commissions permanentes.

En **Finlande**, l'article 34 de la Constitution dispose que « *Le Président, les vice-présidents et les Présidents des commissions constituent la Conférence des Présidents. La Conférence des Présidents énonce les directives relatives à l'organisation des travaux du Parlement et prend les décisions relatives à la procédure applicable à l'examen des affaires lors de la session, conformément aux dispositions spécifiques de la présente Constitution ou du Règlement du Parlement.* »



## ORGANISATION DES AUTRES PARLEMENTS

En **Grèce**, (article 14 du Règlement de la Vouli), et Hongrie (article 27 du Règlement de l'Assemblée nationale) il existe une Conférence des Présidents, qui apparaît assez proche du cas français tant pour sa composition que ses pouvoirs.

En **Irlande**, l'ordre du jour est préparé par une Conférence des Présidents que l'article 27D du Règlement présente comme reposant sur le consensus (« *Business Committee shall aim for consensus* »). L'ordre du jour est présenté et adopté en séance publique chaque semaine, au premier jour de séance (le mardi).

En **Norvège**, il existe un « *Présidium* » composé du Président et des quatre vice-présidents.

Au **Royaume-Uni**, le Gouvernement détermine l'ordre du jour qui est le résultat de consultations informelles avec les groupes politiques. Le *Speaker* de la Chambre des Communes annonce le jeudi le programme de la semaine suivante.

## II. Articulation des travaux en commission et en séance publique

### 4. Des réunions de commissions peuvent-elles avoir lieu au même moment que la séance publique ?

Deux modèles coexistent : la possible organisation simultanée des deux instances ou une interdiction plus ou moins formalisée de la concomitance entre séance publique et réunions de commissions.

#### 4.1 Une tenue simultanée plus ou moins largement ouverte

L'article 32 du Règlement du Parlement en **Albanie** précise que son Président peut autoriser une commission à se réunir le jeudi, jour de séance publique. Cependant la commission doit interrompre ses travaux si la présence de ses membres est requise en séance pour un vote.

En **Allemagne**, les commissions du Bundestag se réunissent le mercredi matin, créneau dans lequel il n'y a pas de séance publique. Cependant, en raison du nombre important de commissions, certaines peuvent se retrouver obligées d'organiser leurs travaux simultanément à la séance publique, après avoir obtenu l'autorisation du Président.

En **Autriche**, cette situation est possible mais très rare dans la pratique en raison du découpage de chaque mois en semaines dédiées au travail en commissions (les deux premières) et à la séance publique (la troisième semaine).

En **Belgique**, sauf si l'urgence est décidée par la Chambre, il ne peut y avoir de réunion de commission en même temps que la séance plénière du jeudi après-midi.

Au **Danemark**, cette possibilité est présentée comme inévitable en raison du nombre élevé de commissions permanentes (au nombre de vingt-cinq pour la présente législature). Un système de « compensation » a été progressivement établi par la pratique institutionnelle : le rapport majorité/opposition doit être constant en séance publique, même si un groupe parlementaire est surreprésenté dans les travaux de telle ou telle commission. Par une sorte de convention les groupes parlementaires s'engagent régulièrement à maintenir cet équilibre en séance.

En **Grèce**, l'article 36 du Règlement de la Vouli prévoit que la tenue simultanée de séances publiques et réunions de commissions doit être motivée par une « *situation urgente* ».

En **Lituanie**, la semaine est découpée de manière à éviter ce chevauchement : séance publique le jeudi, travaux en commissions le mardi et le mercredi.





## ORGANISATION DES AUTRES PARLEMENTS

Enfin, en **Roumanie**, l'article 53 du Règlement interdit cette possibilité en cas de vote solennel sur un texte : le Président peut suspendre les travaux de la commission pour permettre aux députés de voter en séance publique.

### 4.2 L'interdiction de la concomitance entre séance publique et réunions de commissions

En **Espagne** indique, il ne peut y avoir simultanément une séance publique et des réunions de commissions. Ces dernières doivent se tenir en dehors des jours de séance, connus très à l'avance.

On constate la même impossibilité en **Estonie**, en **Finlande**, en **Hongrie** et en **Slovaquie**.

5. Dans quelle mesure le travail législatif (examen des textes de loi) effectué en commission et celui effectué en séance sont-ils complémentaires ? Existe-t-il des redondances entre ces deux étapes ? Les amendements discutés en commission peuvent-ils être redéposés en séance ? Avez-vous mis au point des procédures particulières afin d'atténuer ces risques de répétition ?

La majorité des États a indiqué que les amendements présentés en commissions peuvent être redéposés en séance publique.

En **Albanie** et en **Autriche**, tout amendement examiné en commission mais non intégré dans le texte peut être présenté en séance publique.

Pour l'**Allemagne**, la procédure parlementaire en trois lectures lie fortement le travail en commissions et en séance publique.

En première lecture, un débat n'a lieu que si le Comité des doyens en a convenu ainsi ou à la demande d'un groupe parlementaire. C'est généralement le cas de projets ou de propositions de loi particulièrement controversés ou suscitant un vif intérêt dans l'opinion. La première lecture consistera essentiellement, à partir des recommandations du Comité des doyens, à désigner la ou les commissions qui traiteront des aspects techniques du projet ou de la proposition de loi et qui le ou la prépareront pour la deuxième lecture.

La commission saisie au fond présente à l'assemblée plénière du Bundestag un rapport sur le déroulement et les conclusions des délibérations. Ses recommandations de décision constituent le fondement de la deuxième lecture qui va alors s'engager en assemblée plénière. Avant la seconde lecture, tous les députés ont reçu la recommandation de décision imprimée et publiée. De plus, les groupes parlementaires se sont une fois encore concertés en interne pour définir leurs positions respectives. Après le débat général, toutes les dispositions du projet ou de la proposition de loi peuvent être appelées une par une. En règle générale, toutefois, le vote porte directement sur la totalité du projet ou de la proposition.

Tout membre du Bundestag peut déposer des amendements qui seront traités directement en assemblée plénière. Si celle-ci apporte des modifications, la nouvelle mouture du projet ou de la proposition de loi devra tout d'abord être imprimée et distribuée. Cependant, cette procédure peut être abrégée si les deux tiers des membres présents y consentent.

La troisième lecture peut alors s'engager dans la foulée. En troisième lecture, un nouveau débat n'a lieu qu'à la demande d'un groupe parlementaire ou d'au moins cinq pour cent des membres du Bundestag. De même, les amendements ne peuvent désormais plus être déposés par des députés à titre individuel, mais seulement par un groupe parlementaire ou par cinq pour cent des membres du Bundestag, et à la condition de ne porter que sur les dispositions amendées en seconde lecture. La troisième lecture est suivie du vote final. Le projet ou la proposition de loi adoptée par le Bundestag à la majorité requise est transmis au Bundesrat.



## ORGANISATION DES AUTRES PARLEMENTS

En **Belgique**, l'examen des textes se fait essentiellement en commission. Il peut y avoir des répétitions en séance plénière, mais il arrive plus fréquemment que l'examen en séance se limite à des débats succincts ou à des déclarations avant le vote. Si de nouveaux amendements sont déposés en séance plénière, ils sont le plus souvent renvoyés en commission, où ils sont discutés et votés. La séance plénière se prononce, dans ce cas aussi, sur rapport de la commission. Ainsi, il est rare que des discussions techniques aient lieu en séance plénière.

En **Espagne**, cette articulation entre la commission et la séance publique est consacrée à l'alinéa 2 de l'article 75 de la Constitution qui dispose que « *Les chambres peuvent déléguer aux commissions législatives permanentes l'examen de projets ou de propositions de loi. L'assemblée plénière peut, cependant, demander à n'importe quel moment la discussion et le vote de n'importe quel projet ou proposition de loi qui a fait l'objet de cette délégation* ». L'alinéa 3 du même article liste, néanmoins, les matières exclues de ce mécanisme (« *la révision de la Constitution, les questions internationales, les lois organiques et les lois cadres et le budget général de l'État* »).

### 6. La présence des membres de votre assemblée est-elle obligatoire en réunion de commission et en séance publique ? Le cas échéant, des sanctions peuvent-elles infligées ?

Deux modèles coexistent : un contrôle de la présence en séance et en commissions, d'une part ; une absence de vérification motivée par l'autonomie du parlementaire, d'autre part.

#### 6.1 Le contrôle de la présence des parlementaires

En **Albanie**, le Règlement du Parlement prévoit un contrôle de l'assiduité pour :

- le travail en commission : l'article 40 précise qu'en cas de trois absences consécutives non motivées, le Président peut demander à son groupe politique de désigner un remplaçant ;
- la séance publique : l'article 71 indique qu'une absence de plus de six mois consécutifs débouche sur la constatation de la fin du mandat.

Par ailleurs, des sanctions financières sont applicables pour ces absences.

En **Autriche**, un député absent plus de trente jours consécutifs doit pouvoir expliquer sa non-participation pour des raisons médicales. Si cette absence apparaît non fondée le Conseil national peut l'enjoindre par un vote à reprendre son activité.

En **Belgique**, la présence du député est obligatoire pour certains votes. Ainsi l'article 58 du Règlement de la Chambre des représentants prévoit que « *Le vote nominatif est obligatoire : - en cas de vote final sur des lois ; - en cas de vote sur les motions de confiance, les motions de présentation, les motions de méfiance constructive et les motions de méfiance visées aux articles 135 à 138.* »

En **Espagne**, un premier niveau de contrôle est assuré par les groupes parlementaires, qui peuvent sanctionner financièrement leurs membres défaillants ; il existe, par ailleurs, des sanctions qui peuvent être imposées par le Bureau dans un cadre assez proche de ce qui se pratique en France.

En **Finlande**, l'article 28 de la Constitution dispose que « *Le Parlement peut, après avoir obtenu l'avis de la commission constitutionnelle sur la question, ordonner qu'un député soit destitué de son mandat définitivement ou pour une période déterminée, dans le cas où ledit député négligerait d'une façon essentielle et répétée son mandat parlementaire ; une telle décision doit être prise à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés* ».



## ORGANISATION DES AUTRES PARLEMENTS

En **Grèce**, l'article 76 du Règlement de la Vouli précise qu'au-delà de cinq absences consécutives aux réunions de commission, le député peut subir un prélèvement sur son indemnité d'un montant égal à un trentième par jour d'absence supplémentaire.

En **Hongrie**, l'article 44 du Règlement de l'Assemblée nationale prévoit que « *Les députés doivent être présents au moment de la tenue de votes. La rémunération du député sera réduite en proportion des absences lorsqu'il n'a pas participé à au moins trois votes annoncés dans l'ordre du jour* ». Par ailleurs, l'article 4 de la Constitution dispose également que « *Le mandat des membres de l'Assemblée nationale prend fin (...) (f) s'ils ont cessé de participer aux travaux de l'Assemblée nationale depuis un an* ».

En **Lettonie**, l'article 8 du Règlement de la Saeima prévoit des sanctions financières au-delà d'une semaine d'absence non justifiée, préalablement, auprès du Président du Parlement.

En **Lituanie**, l'article 15 du Règlement du Seimas comporte des sanctions financières pour le député qui n'a pas participé, sans justification d'absence, à plus de la moitié des séances publiques au cours desquelles l'adoption de textes étaient mises à l'ordre du jour. Le prélèvement, qui peut représenter un tiers de l'indemnité, est soumis à l'examen d'une commission de l'éthique et des procédures.

### 6.2 L'absence de contrôle de la présence des parlementaires

Elle peut être plus ou moins marquée.

Ainsi, en **Allemagne**, l'alinéa 1<sup>er</sup> de l'article 38 de la Loi Fondamentale dispose que « *Les députés du Bundestag allemand (...) sont les représentants de l'ensemble du peuple, et ne sont liés ni par des mandats ni par des instructions et ne sont soumis qu'à leur conscience* ». Cependant, le calendrier des semaines de séance publique étant établi pour toute l'année, et largement diffusé (notamment sur Internet) une absence non motivée est peu fréquente. Par ailleurs, le parlementaire absent sans motif peut voir son indemnité de séjour à Berlin réduite pour certaines hypothèses (prélèvement de 100 euros en cas non-participation à certains votes).

Au **Danemark**, le Parlement fait état d'une absence totale de contrôle (il n'y a pas d'émargement), le travail en circonscription étant présenté comme de valeur égale à celui réalisé en commissions ou en séance publique.

En **Estonie**, le député n'est pas contrôlé mais est censé être assidu en application de l'article 61 de la Constitution qui dispose notamment que « *Tout membre du Riigikogu, avant d'entrer en fonctions, prête un serment de loyauté à la République d'Estonie et à son ordre constitutionnel* ».

En **Irlande** et en **République Tchèque**, il n'y pas de contrôle organisé par le Règlement des assemblées parlementaires.

## 7. Les votes en commission et en séance sont-ils valables quel que soit le nombre de parlementaires présents ?

La majorité des États a mentionné l'existence d'une vérification du *quorum*.



## ORGANISATION DES AUTRES PARLEMENTS

En **Albanie**, le Règlement du Kuvendi distingue ainsi :

- la réunion de commission, qui doit réunir au moins la moitié de ses membres pour déboucher sur des votes valides (article 34) ;
- la séance publique, où le *quorum* peut être vérifié à la demande d'au moins sept députés. Si dans un délai de soixante minutes il n'est pas atteint, la séance est levée.

En **Allemagne**, le Règlement du Bundestag repose sur une présomption de *quorum*, qui peut être contestée par un groupe politique ou 5 % des membres présents. La séance est levée si cette absence de *quorum* est confirmée. Cette présomption existe également en commission mais peut être également contestée à la demande d'un membre.

En **Autriche**, l'article 82 du Règlement du Conseil national prévoit un *quorum* d'au moins un tiers des membres pour des opérations de vote.

En **Belgique**, l'article 53 de la Constitution dispose, pour la séance publique, que « *Toute résolution est prise à la majorité absolue des suffrages, sauf ce qui sera établi par les Règlements des chambres à l'égard des élections et présentations. En cas de partage des voix, la proposition mise en délibération est rejetée. Aucune des deux chambres ne peut prendre de résolution qu'autant que la majorité de ses membres se trouve réunie* ». En commission, la présence de la majorité des membres est requise pour la validité des votes.

En **Espagne**, l'article 78 du Règlement du Congrès des députés prévoit une vérification de *quorum* pour certains votes. Si au bout de deux heures de suspension il apparaît que ce dernier ne pourra être atteint, le vote est reporté.

En **Estonie**, l'article 37 du Règlement du Riigikogu distingue, pour les votes en commission, la session ordinaire (il faut au moins un tiers des membres pour délibérer valablement) et extraordinaire (nécessité de la présence d'au moins la moitié des membres). Pour la séance publique, il n'y a qu'en session extraordinaire qu'un *quorum* est nécessaire (au moins la moitié des membres).

En **Hongrie**, l'alinéa 5 de l'article 5 de la Constitution dispose que « *Le Parlement ne peut ouvrir de séance publique en l'absence de plus de la moitié de ses membres* ».

En **Norvège**, l'article 73 de la Constitution prévoit quant à lui que « *Le quorum de l'Assemblée nationale est atteint si plus de la moitié de ses membres sont présents* ».

En **République Tchèque**, l'article 39 de la Constitution spécifie que « *Les chambres ne peuvent délibérer qu'en présence d'au moins un tiers de leurs membres* ».

### III. Jours et horaires des séances publiques

#### 8. En moyenne, combien d'heures par semaine votre assemblée siège-t-elle ?

Les données transmises ne sont pas uniformisées, notamment pour les heures (agrégées en fonction des réponses, sur une base hebdomadaire, ou mensuelle, ou annuelle).

L'**Albanie** évoque une moyenne de 10 heures par semaine (il n'y a qu'un seul jour de séance publique).



## ORGANISATION DES AUTRES PARLEMENTS

L'**Allemagne** indique une moyenne comprise entre 21 et 26 heures par semaine (la séance du mercredi débute à 13 h 00 et finit à 17 h 00 ; la séance du jeudi débute à 9 h 00 et termine entre 21 h 00 et minuit ; la séance du vendredi débute à 9 h 00 pour s'achever entre 14 h 00 et 16 h 00).

L'**Autriche** mentionne une durée moyenne de 8 heures par jour (sachant qu'il y a entre deux à trois jours de séance publique par mois).

En **Belgique**, pour l'actuelle session ouverte le 10 octobre 2017, la Chambre des représentants indique une durée moyenne par séance de 3 heures et 53 minutes.

L'**Espagne** se réfère à une durée moyenne de 15 heures par semaine. Cependant cette durée est nettement plus élevée durant la période budgétaire.

L'**Estonie** indique une durée moyenne de 13 h 00 de séance publique par semaine, et trente semaines de sessions par an.

La **Finlande** évoque une moyenne annuelle de 120 à 140 jours de séance publique et de 400 à 500 heures de débats au total.

La **Grèce** mentionne une moyenne mensuelle de 80 heures.

La **Hongrie** revendique, pour la période allant de septembre à décembre 2017, un total de 250 heures pour 29 jours de séance publique.

L'**Irlande** indique une durée hebdomadaire moyenne de 30 heures.

La **Lettonie** souligne que la durée moyenne est variable. Ainsi, en 2017 une séance a duré plus de 16 heures alors qu'une autre a été levée au bout de 16 minutes. Les données annuelles se déclinent de la sorte : en 2017, 149 heures pour 48 séances ; en 2016, 128 heures pour 48 séances ; en 2015, 112 heures pour 45 séances.

La **Lituanie** évalue la durée moyenne hebdomadaire de la séance publique à 16 heures, réparties en quatre séances publiques (deux le mardi et deux le jeudi).

Au **Royaume-Uni**, la Chambre des communes fait état d'une certaine stabilité : 138 jours de séance entre mai 2016 et avril 2017, soit 1 065 heures de débats ; 158 jours de séance entre mai 2015 et mai 2016 ; 133 jours de séance entre juin 2014 et mars 2015.

La **Suède** précise enfin qu'au cours de la session 2016 - 2017, 133 séances publiques ont été recensées, soit 571 heures de débats réparties sur 36 semaines.

### 9. Durant quels jours de la semaine votre assemblée siège-t-elle habituellement ?

En **Albanie**, les commissions se réunissent du lundi au mercredi, de 10 h 00 à 13 h 00 ; la séance publique se déroule le jeudi, de 10 h 00 à 20 h 00.

En **Allemagne** et en **Croatie**, les assemblées parlementaires siègent du mercredi au vendredi.

En **Autriche**, la semaine de séance publique s'étale habituellement du mardi après-midi (à partir de 15 h 00) au jeudi soir (souvent vers 1 00 du matin). Le mercredi matin, il n'y a pas de séance publique. Par ailleurs, la Conférence des Présidents peut ponctuellement décider de siéger le lundi et le vendredi.



## ORGANISATION DES AUTRES PARLEMENTS

En **Belgique**, l'article 40 du Règlement de la Chambre des représentants prévoit que « *La Chambre siège en séance plénière de préférence le mardi, le mercredi et le jeudi après-midi, sauf décision contraire, dictée par l'urgence de certains travaux* ».

Au **Danemark**, en **Finlande**, en **Slovaquie** et en **Suède**, les assemblées parlementaires siègent du mardi au vendredi.

En **Espagne**, aux **Pays-Bas** et en **Irlande**, les assemblées parlementaires siègent du mardi au jeudi.

En **Estonie**, le Parlement siège du lundi au vendredi. L'article 47 du Règlement du Riigikogu impose un découpage très précis (heure par heure) de chacun de ces jours. Il va jusqu'à imposer des créneaux pour les réunions des groupes parlementaires.

En **Grèce**, la Vouli siège du lundi au vendredi.

En **Hongrie**, l'Assemblée nationale siège du lundi au jeudi.

En **Lituanie**, il y a quatre séances publiques par semaines : deux le mardi et deux le jeudi.

Au **Royaume-Uni**, le Parlement de Westminster siège du lundi au jeudi, et au moins treize vendredis par an pour examiner les propositions de loi.

### 10. À quelle heure commence habituellement la première séance publique de la journée dans votre assemblée ?

En **Albanie**, l'usage fait commencer la première séance à 10 h 00, pour s'achever à 20 h 00 (une éventuelle séance de l'après-midi est comprise entre 18 h 00 et minuit).

En **Allemagne**, la séance du mercredi débute à 13 h 00 ; celles du jeudi et du vendredi commencent à 9 h 00.

En **Autriche**, la séance du matin débute à 9 h 00.

En **Belgique**, l'article 40 du Règlement de la Chambre des représentants dispose que « *Si la Chambre n'en a pas décidé autrement, le début des séances du matin est fixé à 10 heures et celui des séances de l'après-midi à 14 heures. La Chambre peut décider de tenir des séances du soir* ». Par ailleurs, dans sa réponse, la Chambre belge a précisé que dans la pratique et sauf exceptions (discussion des budgets de l'État fédéral ou de projets de loi d'une ampleur ou d'une importance exceptionnelles, discussion d'une question d'actualité particulièrement vaste ou sensible, etc.), la Chambre se borne à tenir hebdomadairement une séance plénière le jeudi après-midi, qui débute à 14 h 15, étant entendu que cette séance se prolonge très fréquemment dans la soirée et parfois au cours de la nuit. Quelquefois, elle anticipe sur la longueur de la séance du jeudi en se réunissant aussi le mercredi.

En **Croatie**, la séance du matin débute à 9 h 30.

Au **Danemark**, la séance publique est ouverte à 13 h 00, les mardi et mercredi, et à 10 h 00, les jeudi et vendredi.

En **Espagne**, la séance du mardi débute à 15 h 00 pour finir à 20 h 00 ; les autres séances commencent à 9 h 00 pour finir à 14 h 00.

En **Estonie**, l'article 47 du Règlement du Riigikogu mentionne trois créneaux : le mardi de 10 h 00 à 13 h 00, le mercredi à partir de 14 h 00, et le jeudi de 10 h 00 à 13 h 00.

En **Finlande**, le Parlement siège à 14 h 00 les mardi et mercredi, à 16 h 00 le jeudi et 13 h 00 le vendredi. Traditionnellement il n'y a pas de séance publique le matin.



## ORGANISATION DES AUTRES PARLEMENTS

En **Grèce**, la séance débute à 10 h 00.

En **Hongrie**, les débats débutent à 13 h 00 le lundi et à 9 h 00 du mardi au jeudi.

En **Irlande**, le Parlement siège à partir de 14 h 00 le mardi et à partir de 10 h 30 du mercredi au jeudi.

En **Lituanie**, la séance publique débute à 10 h 00.

Au **Royaume-Uni**, les débats sont ouverts à 14 h 30 le lundi, à 11 h 30 du mardi au mercredi, et à 9 h 30 le vendredi.

Enfin, en **Suède**, le Parlement siège à 13 h 00 le mardi, 9 h 00 le mercredi et le vendredi, et à midi le jeudi.

### 11. Marque-t-on une pause entre la séance du matin et la séance de l'après-midi dans votre assemblée ? Si oui, combien de temps dure-t-elle ?

Cette question est très largement régie par l'usage. On relève à cet égard que :

1 – soit les Parlements ne traitent pas explicitement de la question, à l'instar de l'**Albanie** et de l'**Allemagne** ;

2 – soit la pause est prévue dans l'organisation des travaux, mais elle est d'une durée variable :

Croatie	Estonie	Irlande	Lituanie	Slovaquie
1 h 30	Entre 0 h 30 et 1 h 00	Entre 0 h 40 et 1 h 00	1 h 00	2 h 00

### 12. Siégez-vous le soir et la nuit ? Si oui, à quelle heure lève habituellement la dernière séance ?

En **Albanie**, la séance publique est levée traditionnellement à minuit au plus tard, sauf en période budgétaire.

En **Allemagne**, la pratique concentre la séance de nuit sur le jeudi. Elle s'achève généralement vers minuit, rarement au-delà.

En **Autriche**, la séance publique étant organisée uniquement la troisième semaine de chaque mois, il n'est pas rare qu'elle déborde jusqu'à 1 h 00 du matin.

En **Croatie**, la séance est levée dès l'épuisement de l'ordre du jour.

En **Espagne**, la séance de nuit, d'habitude, semble devenue très rare.

En **Estonie**, sur les trois jours de séance publique (du mardi au jeudi), seule la séance du mercredi n'est pas affectée d'une heure limite. L'article 47 du Règlement du Riigikogu prévoit uniquement qu'elle commence à 14 h 00 et qu'elle ne doit s'achever qu'avant le début de la séance du jeudi, soit le lendemain à 10 h 00. Cependant la pratique est rare et est seulement relevée en cas d'obstruction de la part de l'opposition.

En **Finlande**, la pratique apparaît limitée en ce domaine : la séance est levée à 22 h 00, sauf en période budgétaire.

En **Grèce**, la séance de l'après-midi, qui débute à 18 h 00, s'achève en moyenne vers 23 h 30 et peut être levée exceptionnellement vers 1 h 00 du matin.



## ORGANISATION DES AUTRES PARLEMENTS

Au **Royaume-Uni**, la Chambre des communes siège peu la nuit depuis le début des années 2000. Ainsi, pour la session 2014-2015, seules 12 % des séances ont dépassé les 22 h 00.

En **Suède**, une séance dépassant les 18 h 00 est considérée comme « *tardive* », la limite ayant été fixée à 23 h 00.

### IV. Aménagement du temps parlementaire : vie du groupe politique et temps passé en circonscription

#### 13. Existe-t-il des aménagements particuliers pour que les membres de votre assemblée puissent se consacrer à leur circonscription ?

Il s'agit :

##### 13.1- soit du jour durant lequel n'est organisé aucun travail parlementaire en séance ou en commission :

- le vendredi en **Albanie** ;
- le lundi matin en **Belgique**. Ce dernier État a indiqué qu'en raison de sa faible superficie « *la distance entre le domicile des députés et la Chambre leur permet de rentrer dans leur circonscription chaque jour* » ;
- le lundi matin et le vendredi après-midi en **Grèce** ;
- le lundi en **Suède**.

##### 13.2- soit de la semaine durant laquelle il n'y a pas de séance publique :

- en **Allemagne**, où le Bundestag connaît une alternance de semaines sans séance publique ;
- en **Autriche**, où la quatrième semaine n'est affectée ni au travail en commission, ni à la séance publique ;
- en **Hongrie**, qui connaît des cycles de deux semaines (la première est consacrée et à la séance publique et à l'organisation des votes ; la seconde au travail en commissions et en circonscription).

#### 14. Existe-t-il des aménagements particuliers pour que les membres de votre assemblée puissent se consacrer à la vie de leur groupe politique ?

En **Allemagne**, les réunions des groupes politiques ont lieu les jours sans séance publique. Elles se déroulent généralement le lundi et le mardi ; le mardi matin les groupes se réunissent pour préparer l'ordre du jour.

Au **Danemark**, le lundi est l'occasion pour les groupes politiques d'arrêter les « accords de compensation » (*clearing agreements*), qui de manière informelle garantissent un rapport majorité / opposition constant en séance publique même si de nombreux députés sont en réunions de commissions.

En **Finlande**, le lundi ainsi que le jeudi matin sont allégés pour permettre la tenue de réunions des groupes politiques.

En **Lituanie**, une série de créneaux sans travaux en commissions ou en séance publique est prévue pour les réunions de groupes : de 9 h 00 à 10 h 00 le mardi ; de 17 h 00 à 20 h 00 le mercredi ; de 9 h 00 à 10 h 00 le jeudi.



## ORGANISATION DES AUTRES PARLEMENTS

### 15. Existe-t-il des aménagements particuliers pour que les membres de votre assemblée puissent se consacrer à des activités internationales ?

Nombre de Parlements ont indiqué que ces activités étaient concentrées sur les jours ou les semaines « libres ».

En **Allemagne**, ces déplacements sont autorisés par le Président du Bundestag. Ils doivent avoir lieu durant les semaines sans séance publique.

Au **Royaume-Uni**, la Chambre des Communes souligne que l'absence traditionnelle de séance publique le vendredi ainsi qu'un certain nombre de suspensions (« recess ») permettent à ses parlementaires de participer à des organes européens (Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe) ou internationaux (Assemblée parlementaire de l'OTAN).

## CONTRIBUTIONS DES DÉPUTÉS

### Contribution de Monsieur Sylvain WASERMAN et de Madame Marie TAMARELLE-VERHAEGHE

#### « POUR UN PROCESSUS LÉGISLATIF RENOUVELÉ, EFFICACE ET DE QUALITÉ »

L'objet de cette proposition est de formuler un scénario cohérent, c'est-à-dire une proposition globale rassemblant des idées liées entre elles qui définissent ensemble une nouvelle façon d'organiser notre processus législatif. Un accord global sur une proposition de scénario cohérent doit être trouvé avant d'examiner les conséquences constitutionnelles.

#### A. Visibilité et efficacité des travaux

**Idee 1** – Donner de la visibilité au Parlement quant au programme législatif du Gouvernement : le Gouvernement transmettra un planning prévisionnel de ce programme à six mois au début de chaque trimestre.

Les effets positifs attendus sont :

- Une meilleure visibilité sur le calendrier des travaux pour une meilleure organisation et, in fine, une plus grande qualité des travaux parlementaires
- La possibilité pour le Parlement d'étudier le sujet bien en amont, notamment via l'organisation d'auditions ciblées
- La possibilité d'initier des débats citoyens et des travaux préalables aux textes

**Idee 2** – Un débat d'orientation préalable sur les objectifs et les orientations des textes majeurs est organisé au moment de la transmission du texte au Conseil d'État (5 semaines avant le dépôt du texte à l'Assemblée). Au cours de cette discussion en Séance, le Gouvernement y présente les objectifs et les orientations de loi qui ont été arrêtés à ce stade.

Cette approche permettra au Parlement de débiter ses travaux suffisamment en amont grâce aux grandes orientations données par le Gouvernement. Les commissions pourront ainsi commencer l'organisation des auditions les plus pertinentes.

**Idee 2bis** – Dans le prolongement de l'idée 2 et afin de gagner en efficacité et en qualité dans le déroulé des débats, prévoir dans le cas où il y a eu un débat d'orientation préalable et, par conséquent, des premières auditions, la possibilité de supprimer les Discussions générales en commission et en Séance au profit d'un débat général sur le texte une semaine après sa présentation en Conseil des Ministres.

#### B. Scénario de travail des assemblées

**Idee 3** – Reprendre la maîtrise du temps parlementaire de la façon suivante :

- Prévoir une session ordinaire qui commence le deuxième lundi de septembre et qui prend fin le quatrième jeudi de juillet (=suppression du verrou constitutionnel des 120 jours)
- Prévoir des sessions extraordinaires uniquement lorsque des circonstances exceptionnelles l'exigent
- Articuler les travaux parlementaires sur un rythme de quatre/cinq semaines : trois/quatre semaines de réunions des commissions et de débats en Séance, avec des séances d'évaluation au fil de l'eau (1 séance par semaine par

## CONTRIBUTIONS DES DÉPUTÉS

exemple le vendredi matin), et une semaine consacrée à l'exercice des activités liées au mandat extérieures au Parlement (circonscription)

- Pour les semaines de réunions des commissions / discussions en Séance, les séances de travaux se déroulent comme suit :
  - o Lundi : 14 h 30-20 h 30 (hémicycle) / (réunions de groupe)
  - o Mardi : 9 h 30-13 h (commissions) et 14 h 30-20 h 30 (hémicycle) / (réunions de groupe)
  - o Mercredi : 9 h 30-13 h (commissions) et 14 h 30-20 h 30 (hémicycle) avec 1 h 30 de QAG et en soirée de 21 h 30 à 1 h (si nécessaire sur décision de la Conférence des Présidents)
  - o Jeudi : 9 h 30-13 h (hémicycle, évaluation) et 14 h 30-19 h 30 (hémicycle)
  - o Vendredi : selon les besoins 9 h 30-13 h et 14 h 30-19 h 30 (hémicycle)

Au total : 30 heures d'hémicycle (jeudi soir compris) + 7 heures de commission, et si les séances du vendredi sont activées 38,50 heures d'hémicycle + 7 heures de commission. (Nb : commissions en parallèle des séances du lundi et jeudi si la charge l'exige, jamais en parallèle des mardis et mercredis après-midi)

**Idée 4** – Prévoir une seule session de QAG par semaine le mercredi d'une durée de 1 h 30 selon les modalités suivantes :

- 30 min de questions au Premier ministre par les Présidents des groupes ;
- 1 h de questions selon les modalités actuelles ou avec un droit de réponse à l'image de ce qui se fait pour les Questions orales sans débat (QOSD).

**Idée 5** – La Conférence des Présidents décide de la tenue de « Séances solennelles » au cours desquelles la présence des parlementaires est obligatoire (avec système de pénalités financières sur les indemnités en cas d'absence), et qui visent à agréger les votes des lois en format « solennel » les mardis et mercredi après-midi avec explications de vote finales (10 min par groupe).

Les réunions des commissions ne peuvent se tenir pendant ces « Séances solennelles ».

### C. Gestion du droit d'amendement

**Idée 6** – Le Gouvernement est tenu au même délai de dépôt des amendements que les parlementaires (commission/Séance). Dans le cas où un amendement de compromis émergerait à l'issue des débats, il est possible qu'un amendement à l'initiative du Gouvernement soit déposé hors délai dès lors qu'il est co-signé par le rapporteur du texte, une co-signature qui matérialise le compromis. Il s'agit donc de capitaliser sur les débats pour faire émerger des solutions nouvelles issues de ce débat.

### D. Inscription de la procédure de vote en commission

**Idée 7** – Inscrire la « Procédure de législation en commission » (PLEC) en vigueur au Sénat dans la Constitution à travers une loi organique. L'application de cette procédure pourrait être décidée à la majorité qualifiée des groupes en Conférence des Présidents (2/3 des groupes représentant au moins 2/3 des députés).

## CONTRIBUTIONS DES DÉPUTÉS

### E. Nombre de commissions

**Idée 8** – Supprimer le nombre limité de huit commissions permanentes dans la Constitution : c'est à l'Assemblée et au Sénat de s'organiser pour elles-mêmes. L'idée est de pouvoir paralléliser les travaux, pour optimiser le processus global tout à la fois en délai et en qualité. C'est ainsi que l'on pourrait imaginer que les commissions les plus chargées puissent se scinder en deux (par exemple la commission des lois divisée en l'une dédiée aux textes justice/sécurité/libertés publiques/pénal et une autre organisation de la république/droit administratif général/collectivités territoriales/droit constitutionnel).

### F. Réforme de la procédure en cas d'échec de la CMP et conséquences

**Idée 9** – Par défaut faire de la procédure accélérée la procédure de droit commun. À la demande explicite et conjointe des Conférences des Présidents du Sénat et de l'Assemblée nationale, il est possible de repasser à deux lectures du texte dans chaque assemblée.

En cas d'échec de la CMP, conserver la rédaction actuelle qui prévoit une nouvelle lecture dans les deux chambres avant lecture définitive à l'Assemblée, MAIS en appliquant un TLP de 10 h à la nouvelle lecture pour l'Assemblée nationale.

### G. Encadrement du temps de parole comme alternative fonctionnelle à l'encadrement du droit d'amendement → Modification constitutionnelle nécessaire

**Idée 10** – La Conférence des Présidents décide à la majorité simple d'appliquer la procédure du « temps législatif programmé » (TLP) aux textes :

- o Lorsque le choix de cette procédure est effectué, la durée de l'examen du texte est par défaut fixée à 20 heures. Elle peut passer à 30 heures sur décision à la majorité qualifiée de la Conférence des Présidents ou via un droit de tirage d'un groupe (possible une fois par session) – les Débats d'orientation préalables ne seraient pas inclus dans la comptabilisation du TLP ni les explications de vote sur les textes avant les votes solennels.
- o À l'occasion de cette procédure, les explications de vote individuelles et les heures dédiées aux Présidents des groupes sont supprimées.

**Idée 11** – Lorsque le TLP n'est pas appliqué, des mesures de rationalisation des débats en Séance sont mises en œuvre :

- o Pour les explications de vote : les limiter à 2 minutes au lieu de 5 par groupe pour les articles, et à 5 minutes pour les explications de vote relatives au texte au global
- o Pour les prises de parole sur les articles : les limiter à une par groupe
- o Pour la défense d'amendements identiques : la limiter à une seule prise de parole par groupe
- o Pour les rappels au Règlement : les limiter aux Présidents des groupes ou à leur représentant le cas échéant, et prévoir une procédure de rappel au Règlement par écrit : cet écrit est joint au compte rendu et le Président peut en fonction de son contenu donner la parole ou pas au demandeur en fonction de son impact sur la suite des débats
- o Pour les motions de rejet ou de renvoi en commission : limiter la prise de parole à 10 minutes au lieu de 30 minutes actuellement



## CONTRIBUTIONS DES DÉPUTÉS

- o Pour les temps de parole à l'occasion des Discussions générales : les limiter à 15 et 10 minutes pour les Ministres et rapporteurs, et à 5 minutes pour les groupes politiques. *Pour rappel, si un débat général sur le texte a lieu en amont de son examen, les Discussions générales sont supprimées (cf. Idée 2bis).*

**Idée 12** – Trois solutions existent pour pallier l'imprévisibilité de la durée des débats actuelle. Dans tous les cas, elles partent du postulat que l'on met fin au temps de parole illimité dans l'hémicycle de chaque député qui le souhaite (un nombre d'amendements illimité assorti d'un droit de parole de 2 minutes par amendement donne en pratique un droit de tirage illimité sur le temps de parole en hémicycle pour chaque député) – dans tous les cas **il n'y aura pas de maîtrise du temps tant que l'on ne décorrèlera pas le droit d'amendement du temps de parole en hémicycle**. Les trois solutions envisagées sont :

- o La solution de filtrage accru des amendements en fonction des liens directs ou indirects avec le texte : ce filtrage semble assez largement inopérant parce qu'il est sujet à d'interminables discussions et recours (le lien est-il direct ou indirect ?) et induira une rédaction qui créera même artificiellement ce lien ; *mais la question du recours semble insoluble et les risques de filtrage abusifs par une majorité sont réels*
- o La possibilité de laisser la liberté totale de présenter des amendements individuels en commission mais de n'autoriser que les Groupes à présenter des amendements en hémicycle dans un quota prédéfini : cette solution est largement utilisée dans de nombreuses démocraties et redonne tout leur poids politique aux groupes parlementaires ; *mais elle limite l'expression de différents courants au sein d'un groupe et reste peu conforme à la tradition parlementaire française*
- o La solution du temps programmé, préconisée dans ce document, rend moins nécessaire le filtrage des amendements en fonction de leur lien direct ou indirect avec le texte, et rend moins critique ce que prévoit l'article 40. Elle est en phase avec le principe de liberté individuelle des députés mais aussi avec le respect de temps de parole mieux répartis entre les différents Groupes : le scénario proposé garantit une surpondération du temps de parole de l'opposition par rapport au nombre de députés ce qui, aujourd'hui, n'est pas garanti. Des réflexions sur la nomination de rapporteurs ou co-rapporteurs issus de l'opposition est également à considérer.

**Idée 13** – En contrepartie d'un temps de parole régulé, offrir une liberté nouvelle aux parlementaires : celle d'utiliser la contribution écrite S'IL LE SOUHAITE pour défendre un de ses propres amendements, donner son avis sur un texte (date limite : celle de dépôt des amendements) ou sur les amendements de ses collègues (date limite 24 heures avant l'examen en Séance ou commission)

Cette contribution écrite serait formatée de manière précise (400 mots maximum), intégrée au cœur d'une plateforme en ligne à l'image d'Eloi en vue d'alimenter la réflexion des députés pour les débats, et jointe aux comptes rendus (par analogie à une prise de parole dans un compte rendu).

C'est une liberté nouvelle qui permettrait à chaque député d'exprimer sa position sur un texte ou sur les amendements déposés avant les débats. Ces contributions écrites permettraient d'alimenter les réflexions du rapporteur et de chacun des collègues qui souhaitent se forger une opinion. Aujourd'hui il n'est ni possible d'exprimer sa position au global sur un texte (sauf à être désigné par son groupe pour la discussion générale) ni de réagir au global sur les amendements déposés (sauf à être choisi dans les deux interventions possibles par le président de séance).

## CONTRIBUTIONS DES DÉPUTÉS

### A. Contrôle de l'application des lois

**Idée 14** – A l'initiative des Président(e)s de commission, le Gouvernement présente un rapport faisant état de la mise en œuvre des lois majeures afin de permettre au Parlement d'évaluer l'application effective des textes votés (mise en œuvre du corpus réglementaire nécessaire à la pleine application des lois par exemple). Ce faisant, le Gouvernement pourrait remettre ce rapport à la commission concernée dans les six mois après la promulgation de la loi.

**Idée 14bis** – Afin de renforcer les pouvoirs de contrôle du Parlement sur la mise en œuvre de l'exécution des lois, il convient d'étendre la procédure de recours en manquement existante aux parlementaires afin qu'ils puissent contester la carence du pouvoir réglementaire ou l'édiction de textes réglementaires qui méconnaîtraient l'intention du législateur.

/ent