

GROUPE DE TRAVAIL N° 3 – PROCÉDURE LÉGISLATIVE ET ORGANISATION PARLEMENTAIRE ET DROITS DE L'OPPOSITION

Jeudi 22 février 2018

Présidence de M. Jean-Luc Warsmann, président du groupe de travail

– Échange de vues sur la deuxième feuille de route, « L'organisation de la semaine parlementaire », et l'organisation des travaux du groupe de travail

La réunion commence à quatorze heures cinq.

M. le président Jean-Luc Warsmann. Chers collègues, nous abordons la seconde phase des travaux de groupe de travail. Lors de sa réunion du 24 janvier dernier, le Bureau de l'Assemblée nationale, en accord avec notre rapporteur Jean-Michel Clément et moi-même, nous a donné une nouvelle feuille de route, en nous demandant de travailler au cours de ce premier semestre de l'année 2018 sur l'organisation de la semaine parlementaire. Une note a été distribuée à tous les membres du groupe de travail.

Dans un premier temps, nous avons travaillé sur les verrous constitutionnels. Dans un second temps, nous devons travailler sur la semaine parlementaire. Nous avons échangé avec notre rapporteur. Sans doute faut-il auditionner quelques universitaires, mais je pense que leur apport sera moins important qu'au cours de la première phase et qu'une seule table ronde pourrait suffire. En revanche, nous devons certainement organiser des réunions et des auditions avec les présidents des commissions et des différentes instances de l'Assemblée nationale. Il faut probablement trouver aussi une forme de dialogue avec les présidents des groupes ; je ne suis pas sûr qu'une table ronde soit le moyen le plus approprié.

Dans le cadre de notre précédent programme de travail, nous avons parlé de déplacements à l'étranger, mais avons renvoyé à cette deuxième phase un déplacement au Bundestag. Il serait opportun que nous allions effectivement voir comment travaille le Parlement allemand, de même que nous avons vu comment fonctionnent le Parlement britannique et le Parlement européen.

Deux autres suggestions ont été faites : un questionnaire à l'ensemble des membres de l'Assemblée nationale ; un questionnaire à l'ensemble des parlements d'Europe, pour disposer d'une vue d'ensemble.

M. Jean-Michel Clément, rapporteur. Mon propos s'inscrit dans le prolongement de ce que nous avons précédemment évoqué.

Nos collègues ont l'impression de devoir remplir des obligations inconciliables, entre travaux dans l'hémicycle, présence en commission et réunions diverses. Il leur est parfois difficile de faire des choix, et ils éprouvent un sentiment d'insatisfaction, le sentiment d'un travail inachevé un peu partout. Ce sentiment d'insatisfaction est largement partagé, et nous l'avons déjà auparavant. À moins de se fixer des priorités, l'insatisfaction est permanente. Si nous voulons progresser, il nous faut un rythme de travail qui corresponde à ces différentes obligations.

Nous avons travaillé précédemment sur le temps parlementaire, en le pensant en trois temps : l'avant-débat, le débat et l'après-débat, c'est-à-dire le contrôle. En fonction des analyses et des suggestions qui seront faites, il faudra que nous puissions caler notre temps démocratique et parlementaire sur cela. En tout cas, je ne pense pas que nous travaillerons à droit constant. J'espère en tout cas que cela ne sera pas le cas ; sinon, cela signifiera que nos premiers travaux seront restés lettre morte, ce qui ne fait pas partie des scénarios que j'ai envisagés. J'aimerais donc savoir comment nous avançons sur les questions évoquées précédemment, pour savoir comment avancer sur ce qui nous occupe maintenant. Cela étant, nous pouvons commencer à y travailler.

Nous le savons bien : selon que nous sommes parisiens, provinciaux de zones urbaines ou provinciaux de zones rurales, la lecture du temps n'est pas la même. Les déplacements et les contacts ne sont pas les mêmes selon que votre circonscription compte la moitié d'une ville ou deux cents communes, et le temps parlementaire n'est pas le même en circonscription ; cependant, il est le même à l'Assemblée. Il faudra donc des compromis entre ces différentes approches. Se posera aussi la question de l'évolution du rôle du parlementaire. Si, demain, le nombre de parlementaires est limité à quatre cents, le travail parlementaire sera configuré différemment, et cela aura forcément une incidence sur l'organisation de nos débats, car nous aurons des équipes pour travailler avec nous et il faudra bien être présents à leurs côtés, et inversement. Ce sont là autant de paramètres qui entraîneront des modulations.

Nous avons déjà évoqué un certain nombre de possibilités. Faut-il alterner une semaine à l'Assemblée et une semaine en circonscription ? Faut-il des plages de temps plus longues à l'Assemblée ou en circonscription ? Nous avons déjà fait des propositions sur l'allongement de la session parlementaire, mais il faut « caler » tout cela. En tout cas, nous devons nous poser toutes ces questions.

Qu'en est-il des parlementaires des autres pays ? Il sera intéressant, par exemple, de voir comment travaillent nos collègues du Bundestag. Nous avons déjà vu comment les débats s'organisaient au Parlement britannique et comment le droit d'amendement s'y exerce. Voyons aussi comment les démocraties partagent le temps parlementaire, cela nous aidera.

Bien sûr, des questionnaires adressés à nos collègues nous donneront de la matière. Nos nouveaux collègues peuvent se heurter à certaines difficultés, tandis que les anciens constatent la persistance de celles-ci. Il s'agit de questions très concrètes : l'heure de début ou de fin des séances, la durée de la pause pour le déjeuner. Nous consacrons tous un peu de temps au déjeuner, et je n'accepterai pas une proposition de réorganisation du temps parlementaire qui ferait fi de ce moment essentiel (*Sourires*) : dans notre beau pays, les choses se passent souvent autour d'une table, et le déjeuner est aussi un temps de travail parlementaire.

L'organisation de la semaine doit aussi être appréhendée en fonction des difficultés auxquelles nos collègues sont confrontés. À Paris, je suis à une heure et quart de Poitiers. Si je pars maintenant, je peux être dans deux heures à un rendez-vous avec Madame la préfète. Si j'étais député de Rodez, je ne pourrais, peut-être, honorer un rendez-vous en circonscription que demain. Nous devons tenir compte des contraintes des uns et des autres.

Je me souviens aussi d'un échange avec Marc Le Fur, disposé à maintenir les séances de nuit. Pour ma part, je ne suis pas très sûr que nous soyons très efficaces après des journées de travail pleines et entières.

Tout cela doit être mis sur la table, avec un questionnaire mais aussi des réunions et des visites à l'étranger. Tout cela devrait nous permettre d'organiser autrement et la session et la semaine parlementaires.

M. Sylvain Waserman. La feuille de route qui nous a été donnée porte sur l'organisation du temps parlementaire et de la semaine parlementaire, mais aussi sur le suivi des propositions formulées dans notre premier rapport. À mon sens, nous devons traiter non les symptômes mais les causes. Il faut donc mettre sur la table quelques questions, difficiles parce qu'elles ne peuvent se régler de manière consensuelle. Par exemple, voulons-nous que chaque député conserve un droit d'amendement illimité ? Personnellement, j'y suis favorable. Voulons-nous que chaque amendement nous donne un droit de tirage de deux minutes dans l'hémicycle, devant nos cinq cent soixante-seize collègues ? Personnellement, j'y suis opposé. Déposer sept cent cinquante amendements ne doit pas forcément donner le droit de les défendre un par un dans l'hémicycle devant tout le monde.

Il faut mettre sur la table ces questions, fondamentales, que nous avons abordées pendant nos travaux préparatoires. Il faudra en discuter, en faire l'instruction et les soumettre à l'arbitrage. Il est illusoire de réorganiser le temps sans traiter des causes. Si 160 000 amendements ont été déposés au cours du précédent quinquennat et que nous en déposons 320 000 au cours de celui-ci, nous aurons beau réorganiser tout ce que nous voulons dans tous les sens, cela ne marchera pas. Il y a ainsi quelques dogmes que nous devons assez vite mettre sur la table, car il n'est pas possible de ne considérer que les effets. Il ne suffit pas de dire que nous allons arrêter les séances de nuit, ne siéger qu'une semaine sur deux, ou donner telle ou telle place à la procédure écrite. Identifions donc assez tôt dans nos travaux les points qui doivent faire l'objet d'arbitrages. Si nous ne les abordons pas, je suis convaincu que notre approche restera superficielle. Certes, il est difficile de trancher, car ces points ne sont pas consensuels, mais il n'en faut pas moins les aborder, en débattre, et mettre en œuvre l'arbitrage qui sera rendu.

Le rapport de notre groupe de travail a permis de brasser beaucoup d'idées très intéressantes. Dans leur prolongement, Franck Riester proposait en réunion du Bureau, pour lutter contre l'absentéisme, d'instituer quelques séances « solennelles », qui représenteraient une quinze d'heures, par exemple le mardi après-midi, le mercredi après-midi et le jeudi matin ; l'assiduité y serait obligatoire, et les autres séances pourraient avoir un statut différent. Le temps serait réorganisé, avec des moments au cours desquels la séance plénière serait importante pour nos débats, et d'autres consacrés à des thématiques plus ciblées et plus techniques, où il ne serait pas si nécessaire d'être présent.

En tout cas, ne débattons pas des idées une à une sans traiter les causes. Comment réorganiser le temps si chaque député conserve un temps de parole illimité dans l'hémicycle ? Ces sujets doivent être mis sur la table et débattus, avant d'être soumis à un arbitrage – qu'il n'appartient certes pas à notre instance de rendre, mais c'est un point de passage obligatoire.

M. Jean-Michel Clément, rapporteur. Bien sûr, cher collègue, il y a une articulation entre nos travaux passés et nos travaux futurs, et pour régler certaines questions ayant trait à l'organisation du temps, nous devons faire des retours en arrière car la question manifesterait bien que tel ou tel point évoqué en amont doit être réglé. La remarque est tout à fait pertinente : toute tentative de réorganiser le temps parlementaire se heurtera inévitablement au problème de l'obstruction parlementaire si celle-ci demeure. À la limite, cela apportera indirectement de l'eau à notre moulin.

Au départ, je m'interrogeais aussi sur la nécessité de dire qu'il nous faut effectivement nous intéresser d'abord aux dogmes, mais nous pouvons peut-être y revenir *via*

notre travail sur la semaine parlementaire dès lors que des paramètres de l'organisation de celle-ci vont s'y heurter.

Quant aux expériences étrangères, n'oublions ni nos groupes d'amitié ni les ambassades parisiennes. Pour ma part, je suis allé en Norvège voir comment fonctionne le Storting, mais nous pouvons aussi solliciter l'ambassadeur de Norvège à Paris, qui est tout à fait disposé à nous éclairer sur les modalités du débat parlementaire en Norvège – et d'autres sont peut-être dans le même cas. Au Storting, les votes solennels ont lieu à une heure fixe, un jour précis. Chacun y vient de sa commission, puisque plus aucune autre instance – commissions, groupes de travail – ne fonctionne, et la participation est pléthorique, puisque tout le monde vient. Si nécessaire, il est procédé à plusieurs scrutins « en rafale », par exemple si trois textes différents sont soumis au vote. Le débat n'en a pas moins eu lieu auparavant. L'ambassadeur de Norvège, avec qui j'ai récemment déjeuné, serait tout à fait prêt à venir avec ses conseillers afin de nous expliquer le fonctionnement d'un Parlement organisé différemment du nôtre. D'autres, auxquels vous pourriez les uns et les autres penser, pourraient aussi éclairer nos travaux. Nous confronterions notre façon de travailler à ces expériences pour la faire évoluer.

M. le président Jean-Luc Warsmann. Je souscris entièrement à ces propos.

Le Président de l'Assemblée nationale a évoqué l'application des textes sur le scrutin solennel. Nous avons aujourd'hui un problème très clair : après les questions d'actualité au Gouvernement, un tunnel d'explications de vote insipides et inutiles. Quand on gère son temps de député correctement, on n'y assiste pas, on donne délégation à un collègue et on fait autre chose pendant ce temps-là !

Si nous voulons rendre le vote obligatoire, il faut qu'il intervienne immédiatement après les questions d'actualité au Gouvernement et ne pas imposer aux collègues ces tunnels

Il faut aussi s'interroger sur les réunions de commission tenues en application de l'article 88 du Règlement, réunions purement formelles puisqu'on ne fait qu'y prendre acte de l'avis du rapporteur. Très peu de députés y sont d'ailleurs présents, tant cela présente peu d'intérêt. Ne suffirait-il pas de publier l'avis du rapporteur ? La question n'entre pas directement dans le champ des travaux de notre groupe de travail, mais la remarque sera relayée à qui de droit.

M. Jean-Michel Clément, rapporteur. J'ajouterai un élément à propos des votes solennels et de l'absentéisme, à la suite de la lettre que le Président de l'Assemblée nous a envoyée à ce sujet. Ne pas voter, c'est aussi s'exprimer. Voter pour, voter contre et s'abstenir, ce sont trois modes de vote, mais ne pas voter est également un mode d'expression. Nous avons tous vécu des moments où il nous était difficile d'exprimer notre position. Le courage politique ou l'absence de courage politique pouvait nous conduire à faire autre chose au moment du vote... Choisir de ne pas prendre part au vote est un mode d'expression, et c'est en cela que cette question me gêne. Je le redirai au Président de l'Assemblée nationale, et il faut intégrer cela à notre réflexion. Un parlementaire n'a pas de mandat impératif, que je sache !

M. le président Jean-Luc Warsmann. Je vous propose, chers collègues, de définir les modalités pratiques de nos travaux. Il faudrait que nous nous rencontrions deux fois par mois. Le créneau du jeudi, à quatorze heures, pourrait être maintenu, avec l'accord du rapporteur.

Le 15 ou le 22 mars prochain pourrait se tenir la table ronde dont je parlais tout à l'heure, avec des universitaires. Le 5 avril, nous pourrions écouter les présidents des commissions permanentes ou d'autres organes de l'Assemblée. Le 19 avril, nous pourrions

analyser les réponses au questionnaire que nous avons l'intention d'adresser à l'ensemble de nos collègues. Le 17 mai, il serait peut-être difficile d'auditionner les présidents de groupe, mais nous pourrions nous organiser auparavant et organiser le « débriefing » de questionnaires ou de rencontres organisées entre-temps. Le 24 mai, le rapport de notre collègue Jean-Michel Clément pourrait conclure nos travaux.

M. Sylvain Wasserman. Il faut être attentif à la rédaction du questionnaire, car la formulation des questions n'est pas neutre. Où en sommes-nous ?

M. le président Jean-Luc Warsmann. Une première version a été adressée hier soir aux membres du groupe de travail. Des échanges sont en cours. La toute première question est la plus délicate.

M. Sylvain Wasserman. Qu'en est-il du planning ? Le président de Rugby a clairement à l'esprit l'idée d'une mise en œuvre dès le mois de septembre des décisions modifiant le règlement intérieur ou l'organisation du temps.

M. le président Jean-Luc Warsmann. S'il y a parmi nous un porte-parole du président, à la limite, c'est vous, cher collègue, en tant que membre du Bureau...

M. Sylvain Wasserman. La question est, selon moi, de savoir si nous voulons travailler pour la prochaine législature ou pour le mois de septembre – ou pour septembre de l'année suivante si nous manquons cette date, mais cela me semblerait préjudiciable. Nous devons clarifier ce point ; en tout état de cause, il faut que certaines mesures puissent s'appliquer dès la prochaine session. Peut-être devrions-nous interroger le président de l'Assemblée nationale sur ce point ?

M. le président Jean-Luc Warsmann. La question sera transmise à son cabinet.

M. Sylvain Wasserman. Une clarification de sa part serait importante. Je ne voudrais pas que nous prenions un rythme trop tranquille au regard des attentes – celles de nos collègues sont fortes.

M. Jean-Michel Clément, rapporteur. Je m'interroge sur la temporalité. Si une révision constitutionnelle ou une modification de la loi organique vient modifier l'organisation de nos débats, il faut que tout cela s'articule ; il y aura au moins une modification du Règlement.

M. Sylvain Wasserman. Nous avons tout de même consacré cinq ou six réunions, durant la première séquence, à nous entendre dire par d'éminents constitutionnalistes que les points relevant de la Constitution n'étaient pas si nombreux – peut-être cinq ou six. Et dans l'organisation du temps du député, il y en a très peu.

M. le président Jean-Luc Warsmann. Il y a pourtant les commissions mixtes paritaires, le nombre de lectures...

M. le rapporteur. Sans oublier le fait qu'un mois de travail parlementaire se répartit actuellement, de par l'article 48 de la Constitution, entre deux semaines du Gouvernement, une semaine de l'Assemblée nationale et une semaine de contrôle ! Si nous décidons d'alterner demain deux semaines en circonscription et deux semaines à l'Assemblée, nous aurons quelques problèmes...

M. Sylvain Wasserman. Nous avons dit qu'il fallait commencer par les modifications de la Constitution, nous avons consacré un certain nombre de débats à la question, et nous avons estimé qu'il n'était pas possible de définir quelles modifications constitutionnelles étaient nécessaires si nous n'avions pas la cible en tête. Nous ne pouvons

pas maintenant dire que la fenêtre ouverte pour ces modifications est passée et qu'il faut attendre la prochaine ! Une synchronisation est possible. Faisons converger les deux.

M. le président Jean-Luc Warsmann. Il y a une volonté politique évidente de la part du Président de l'Assemblée, du Président de la République. Faisons en sorte que cela aille le plus vite possible !

M. Sylvain Waserman. Pouvons-nous espérer une conjonction temporelle des modifications constitutionnelles et des quelques éléments, en nombre limité, que nous voulons changer ? C'est cette préoccupation qui me pousse à souhaiter que l'on aborde les dogmes et les points fondamentaux au début, pas en mai.

M. Jean-Michel Clément, rapporteur. Il y a d'abord des propositions qui devront être faites, avec ce qui relève de la Constitution et ce qui n'en relève pas. Ensuite, il faut que la commission des lois s'en saisisse. Nous ferons des propositions, mais elles devront s'articuler avec les projets de révision constitutionnelle, qui pourront être adoptés ou ne pas l'être, et qui seront forcément amendés. Nos propositions seront des matériaux soumis aux commissions, mais, même avec la plus grande efficacité, j'imagine mal le dispositif souhaité entrer en vigueur dès la prochaine rentrée.

M. Sylvain Waserman. Il faut clarifier cela. Si nous travaillons pour une échéance fixée dans dix-huit ou vingt-quatre mois, je veux bien que nous nous réunissions deux fois par mois, mais la perspective est différente. Il me semble important d'avoir des éléments significatifs dans des délais raisonnables. Travaillons-nous pour 2020, pour 2019 ou 2018 ? Le rétroplanning de notre projet de transformation en dépend un peu.

M. le président Jean-Luc Warsmann. La réponse est claire, la commande est claire : nous allons remettre nos propositions avant la fin du premier semestre.

M. Sylvain Waserman. Et, ensuite, cela suit son chemin...

M. le président Jean-Luc Warsmann. Voilà.

Je vous remercie, chers collègues, de votre participation.

La réunion se termine à quatorze heures trente-cinq.

Présences en réunion :

- M. Jean-Luc Warsmann, président ;
- M. Jean-Michel Clément, rapporteur ;
- M. Sylvain Waserman.