

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X V ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

**Commission
des lois constitutionnelles,
de la législation
et de l'administration
générale de la République**

- Suite de l'examen de la proposition de résolution tendant à modifier le Règlement de l'Assemblée nationale (n° 1882) (M. Sylvain Waserman, rapporteur). 2

Mercredi
22 mai 2019
Séance de 9 heures 30

Compte rendu n° 78

SESSION ORDINAIRE DE 2018-2019

**Présidence de
Mme Yaël Braun-Pivet,
*présidente***



La réunion débute à 9 heures 35.

Présidence de Mme Yaël Braun-Pivet, présidente.

La Commission poursuit l'examen de la proposition de résolution tendant à modifier le Règlement de l'Assemblée nationale (n° 1882) (M. Sylvain Waserman, rapporteur).

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. Mes chers collègues, nous nous retrouvons ce matin pour achever l'examen de la proposition de résolution tendant à modifier le Règlement de notre assemblée. Après les trois réunions de mercredi dernier, il nous reste quarante-sept amendements à examiner. Nous en étions aux amendements portant articles additionnels après l'article 32.

Après l'article 32

La Commission examine l'amendement CL135 de Mme Sylvia Pinel.

M. Paul Molac. Nous proposons que les séances de questions orales sans débat ne se déroulent plus dans l'hémicycle. Ces questions sont importantes car elles permettent d'aborder des réalités locales, mais nous devons trouver un autre lieu symbolique pour les poser car elles ne nécessitent pas que nos débats dans l'hémicycle soient coupés par ces séances qui ne réunissent que les quelques auteurs des questions devant peu – voire pas – de public. Nous pourrions trouver un autre lieu pour les traiter, ce qui nous permettrait d'avancer dans la fabrication de la loi.

M. Sylvain Waserman, rapporteur. L'interdiction de tenir les questions orales sans débat dans l'hémicycle suscite des débats pertinents sur le fond. Il y a ceux qui sont pour, ceux qui sont contre, ceux qui proposent un meilleur endroit pour les poser. Mais, quel que soit son intérêt sur le fond, je considère que le sujet n'a pas sa place dans le Règlement. Avis défavorable.

M. Paul Molac. Certains collègues ne sont pas favorables à cette interdiction pour des raisons symboliques et nous avons déposé cet amendement pour que nous y réfléchissions ensemble. Nous pouvons certainement trouver un autre lieu que l'hémicycle, qui soit symbolique néanmoins et qui permette de garder la solennité de ces questions.

M. Philippe Gosselin. Nous pouvons certes y réfléchir. Toutefois, s'il m'arrive d'entendre des remarques acerbes sur le nombre de parlementaires présents lors d'un vote à telle ou telle heure, je n'ai jamais été interpellé dans ma circonscription sur le peu d'affluence aux questions orales sans débat. Sans vouloir nous dévaloriser, je pense que peu de nos concitoyens, hélas, connaissent ces questions orales sans débat. Je ne suis donc pas sûr que ce soit un sujet fondamental. Interrogeons-nous peut-être sur la façon de tenir ces séances car il ne faut pas négliger la symbolique.

L'amendement est retiré.

La Commission est saisie de l'amendement CL80 de Mme Cécile Untermaier.

Mme Cécile Untermaier. Il s'agit de renforcer les droits des groupes de l'opposition. Il est proposé de porter leur droit de tirage sur les commissions d'enquête d'un à deux par session ordinaire. Cette possibilité – ce ne serait pas une obligation – renforcerait de

manière substantielle les droits spécifiques de l'opposition. Nous pourrions d'ailleurs avoir la même réflexion sur les missions d'information.

M. Sylvain Wasserman, rapporteur. Un droit de tirage en plus pour les groupes minoritaires ou d'opposition se traduirait par sept occurrences supplémentaires. J'y suis défavorable. Les commissions d'enquête donnent lieu à une avancée majeure : le groupe qui fait la demande pourra choisir d'avoir le poste de rapporteur. Je préfère ce changement qualitatif à une augmentation quantitative. On peut rêver des deux, mais il est plus raisonnable d'en rester là.

M. David Habib. Monsieur le rapporteur, on peut trouver son bonheur à la fois dans le quantitatif et le qualitatif ! En l'occurrence, vous allez être confrontés à une difficulté majeure jusqu'à la fin de cette législature : en contingentant la parole, vous allez devoir occuper – je sais que le verbe va choquer – votre majorité et le Parlement.

Vous avez choisi de privilégier les interventions écrites annexées au *Journal officiel*, de limiter la prise de parole sur les articles et sur les amendements. Il faut donner aux députés matière à engager leur responsabilité. C'est vraisemblablement vers l'évaluation et le contrôle de l'action gouvernementale que la fonction de parlementaire va se réorienter.

J'enregistre la proposition de Mme Untermaier comme une possibilité pour le Parlement de répondre aux choix que vous avez initiés et que je n'approuve pas. Il y a une contradiction à limiter l'expression tout en refusant d'augmenter les possibilités de contrôle, notamment de la part des élus de la majorité. Je ne pense pas tellement aux élus de l'opposition : nous trouverons toujours les moyens de vous critiquer d'autant plus que, d'une façon générale, vous nous en donnez la matière. Mais vous, vous aurez des difficultés.

Monsieur le rapporteur, je vous suggère donc d'examiner la proposition de Mme Untermaier avec intérêt.

M. Michel Zumkeller. Nous défendons aussi l'idée de donner au Parlement la possibilité de faire plus de commissions d'enquête. Comme mon collègue Habib l'a très bien dit, cette idée s'inscrit dans la logique du présent texte. Vous ne pouvez pas modifier les temps de parole – ce qui n'est pas choquant pour un habitué des débats – sans donner aux groupes – particulièrement à ceux de l'opposition – plus de droits de tirage sur les commissions d'enquête. Nous constatons d'ailleurs que vous êtes obligés de céder et d'en rajouter quand émergent des sujets vraiment importants.

Prévoyons un peu plus de temps pour les commissions d'enquête. Nous sentons bien que nous n'arrivons pas à exercer cette mission de contrôle dévolue au Parlement. Nous sentons bien que c'est là que ça pêche. En quoi serait-il embêtant de créer des commissions d'enquête supplémentaires ? Nous pouvons en revoir le fonctionnement, prévoir moins de membres, etc. Mais permettez aux députés, principalement à ceux de l'opposition, de créer davantage de commissions d'enquête car nous vivons dans un monde où de plus en plus de sujets s'y prêtent. Pour notre part, au groupe UDI, Agir et Indépendants, nous sommes très favorables à l'augmentation du nombre de commissions d'enquête.

M. Ugo Bernalicis. Finalement, les parlementaires n'exercent peut-être plus leur mission de contrôle de l'action du Gouvernement que par le biais des commissions d'enquête. Les questions au Gouvernement ressemblent davantage à un moment d'exposition qu'à un moment de contrôle. Les questions orales sans débat ressemblent plus à un moment

d'exposition micro-locale qu'à un moment de contrôle. Les semaines de contrôle ressemblent plus aux questions au Gouvernement, qui ne sont pas non plus des moments de contrôle. En définitive, il ne reste plus grand-chose pour vraiment contrôler l'action du Gouvernement et l'exécutif.

Même les missions d'information, parce qu'elles n'ont pas les pouvoirs d'enquête, ne permettent pas d'aller jusqu'au bout de la démarche. Dans nos missions, nous dépendons systématiquement des documents donnés par l'exécutif, que nous sommes obligés de prendre pour argent comptant. Lors des commissions d'enquête, nous pouvons avoir affaire à des gens qui parjurent mais, au moins, nous avons un dispositif. De nos débats devrait peut-être émerger l'idée de donner les pouvoirs d'enquête à toutes les missions d'information. Ce serait déjà une belle avancée pour tout le monde.

Sur les droits de tirage, nous pourrions préciser qu'il y en aurait deux par session mais un seul par semestre pour des questions de moyens : les commissions d'enquêtes mobilisent des députés et des administrateurs. Quoi qu'il en soit, s'il y a quelque chose à faire pour renforcer les droits de l'opposition, c'est bien cette augmentation des droits de tirage sur les commissions d'enquête. Le débat sur les postes de président et de rapporteur peut sembler très important en interne et vous pouvez considérer, monsieur le rapporteur, que vous accordez une amélioration qualitative aux groupes de l'opposition. Vu de l'extérieur, c'est aussi important que les questions orales sans débat. Voilà la réalité. Les avancées majeures seront liées à la capacité à faire des enquêtes.

M. Sacha Houlié. Depuis le début de cette législature, les oppositions ont trouvé un moyen de contourner les règles du règlement : la multiplication des groupes provoque une multiplication des droits de tirage sur les commissions d'enquête.

M. Raphaël Schellenberger. Où étiez-vous la semaine dernière ?

M. Sacha Houlié. J'étais ici la semaine dernière, monsieur Schellenberger, ce qui ne vous autorise pas à m'invectiver. Il y a plus longtemps, j'étais au Bureau de l'Assemblée nationale ou à la Conférence des Présidents. J'y ai observé que tous les groupes ne font pas usage de leurs droits de tirage, ce qui tendrait à montrer que le nombre de commissions d'enquête, limité à une par session ordinaire ou par session extraordinaire, est suffisant. Quand elles portent sur des sujets sensibles, les commissions d'enquête font d'ailleurs l'objet d'un consensus au sein de la commission des Lois. Il n'est donc pas utile d'en augmenter artificiellement le nombre.

La majorité a consenti des avancées pour trouver un équilibre qui nous permettrait d'adopter la réforme du Règlement de façon concertée. Si ces avancées sont jugées insuffisantes, notamment en ce qui concerne la désignation des rapporteurs et présidents de commissions d'enquête, peut-être faut-il y renoncer ? S'il n'y a aucune reconnaissance de ces avancées, peut-être pouvons-nous en faire l'économie. (*Exclamations.*)

M. Philippe Gosselin. Vous sortez le bâton !

M. Sacha Houlié. Vous êtes bien susceptible !

M. Philippe Gosselin. Non, mais je n'aime pas être pris pour un idiot !

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. S'il vous plaît...

M. Philippe Gosselin. Cela se passait bien et il nous allume !

M. Raphaël Schellenberger. Mercredi dernier, nous avons terminé la troisième réunion à une heure du matin sans finir l'examen du texte. J'ai cru comprendre que, depuis, des discussions ont eu lieu sur les points de blocage identifiés. Lorsque nous avons repris les discussions ce matin, nous pensions travailler dans de meilleures conditions qu'à la fin de notre dernière réunion. Et d'emblée, l'un des orateurs du groupe La République en Marche nous dit que nous devons dire merci en nous prosternant devant la majorité si nous voulons obtenir quelque chose. Stop !

En plus, Ugo Bernalicis, que l'on ne peut pas soupçonner de faire partie d'une opposition particulièrement consensuelle, proposait des ouvertures : lisez les amendements de son groupe. Le débat sur le droit de tirage est intéressant. Que ce droit soit ou non utilisé, là n'est pas la question. Y a-t-il trop de groupes ou non ? Nous en avons parlé la semaine dernière. Vous avez écarté nos propositions, mesdames et messieurs les membres de la majorité. Ne venez pas nous reprocher qu'il y ait trop de groupes parlementaires alors que vous avez refusé d'en débattre la semaine dernière.

Pour en revenir à l'amendement, qui prévoit deux droits de tirage par groupe et par session, je pense qu'il faut être raisonnable. Quand on sait comment fonctionne l'Assemblée, cela semble compliqué. En revanche, la proposition de M. Bernalicis me semble plutôt intéressante : si soixante députés le souhaitent, il sera possible de créer une commission d'enquête supplémentaire. C'est une proposition d'équilibre et de bon sens, ce qui est rare de la part du groupe de La France insoumise. Pour une fois que c'est le cas, on peut le souligner.

M. Philippe Gosselin. J'aimerais répondre à l'interpellation de notre collègue de la majorité et lui rappeler quelques éléments de bon sens et d'apaisement.

La semaine dernière, nous avons fait preuve de compréhension. On peut ne pas partager certaines positions, mais il me semble que le président de l'Assemblée nationale souhaite aboutir à un texte approuvé par le plus grand nombre possible de groupes politiques. Des réunions se déroulent à l'étage, entre le président de l'Assemblée et les présidents de groupe. Il y en a eu une ce matin dont les membres de la majorité doivent être parfaitement au courant, sinon je les invite à se renseigner. Il ne faudrait pas que ces réunions soient gâchées par des interpellations intempestives et des petits chiffons rouges agités. Qu'il y ait de la concurrence entre membres de la majorité, au sein de cette commission, c'est une chose. Que certains veuillent se positionner pour d'autres fonctions, c'est une chose. Mais je vous invite à un peu plus de sérénité.

S'agissant de l'amendement de M. Bernalicis, je trouve la proposition assez intéressante. Le nombre choisi rappelle la saisine par soixante députés ou sénateurs du Conseil constitutionnel. C'est un chiffre qui correspond en gros à 10 % des effectifs de l'Assemblée nationale. Cela me paraît assez cohérent. Cette proposition assez équilibrée pourrait nous permettre d'avancer. En tout cas, elle a le mérite d'exister et d'être constructive, ce que je souhaite rappeler à tous les membres de cette commission.

Mme Emmanuelle Ménard. Pour ma part, je suis plutôt favorable à l'augmentation du nombre de droits de tirage sur les commissions d'enquête. Que ces droits soient utilisés ou pas, ce n'est pas le problème. Les groupes en décideront.

Je voudrais aussi faire un point d'ordre. Nous apprenons par hasard, madame Lorho et moi-même, que des discussions se déroulent parallèlement aux travaux de la commission des Lois. Non seulement les députés non-inscrits ne sont pas associés à ces discussions, mais ils n'en sont même pas informés. Serait-il possible, monsieur le rapporteur, de nous faire un point sur l'état d'avancement de ces discussions ? Sur quoi portent-elles ? Que se passe-t-il dans ces réunions parallèles auxquelles les députés non-inscrits ne sont pas invités ?

J'ai l'impression de dire et de rabâcher toujours à la même chose : les non-inscrits sont des députés élus comme les autres ; nous ne sommes pas des sous-députés. Faites appel à M. Lassalle, il viendra vous le chanter ici. C'est toujours la même chose. Vendredi soir dans l'hémicycle, j'ai appris par hasard que Mme la présidente avait décidé, d'un commun accord avec les groupes, que la séance se terminerait à minuit. Évidemment, les députés non-inscrits n'avaient pas été mis au courant. Pourrions-nous avoir un minimum d'information ?

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. Pour ce qui concerne la commission des Lois je vais vous informer. La semaine dernière, j'ai annoncé que nous aurions un moment d'échange avec un représentant par groupe à la suite de notre réunion. Je viens d'en discuter avec le rapporteur. Madame Ménard et Madame Lorho, vous êtes les bienvenues si vous souhaitez vous associer à cet échange au nom des députés non-inscrits. Il faudra choisir entre vous deux car c'est un représentant par groupe.

Mes chers collègues, je vous invite à garder la sérénité des débats que nous avons eue la semaine dernière.

M. Philippe Gosselin. Adressez-vous à la majorité !

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. Je pense que les torts sont partagés. Cette proposition de résolution sur le Règlement est une affaire très importante et c'est notre affaire à tous. Nous avons encore quarante-deux amendements à examiner. J'aimerais qu'ils le soient dans l'écoute et le dialogue.

M. Paul Molac. Madame Ménard, ces discussions informelles entre différents groupes et le président de l'Assemblée sont courantes. S'il s'agit de réunions plus institutionnalisées, c'est un peu différent. Mais on ne va pas être choqué d'apprendre qu'un président de groupe discute avec le président de l'Assemblée.

Pour le reste, je ne comprends pas bien les réticences de la majorité à l'égard de ces amendements. Que peut-on craindre ? Les sujets pourront certes être polémiques. Faut-il les mettre sous le boisseau et ne pas en discuter ? Faut-il créer une commission d'enquête et en débattre publiquement ? Certaines affaires sont réglées par le juge et non pas par nous. Est-il sain d'en débattre ?

Prenons le cas des tirs de lanceurs de balles de défense qui ont fait beaucoup de victimes. Dans certains cas, il semble que les tirs n'étaient pas justifiés. Le juge va très probablement nous rappeler qu'il faudrait des règles claires pour que ces armes ne soient pas utilisées à tort et à travers. Je pense que nous aurions été tout à fait dans notre rôle si nous avions pu créer une commission d'enquête à ce sujet. Nous aurions eu à analyser la manière dont la violence est utilisée dans les manifestations. Il ne faut pas être naïf : certains manifestants ne sont pas du tout gentils. Mais la force publique doit aussi être proportionnée.

Pour résumer, je pense qu'il serait positif d'augmenter les droits de tirage sur les commissions d'enquête.

M. Bruno Questel. Il nous reste plus de quarante amendements à étudier et je voudrais appeler chacun à revenir à une forme de sérénité collective et non dissimulée. (*Protestations.*) J'ai dit chacun, vous n'étiez donc pas les seuls visés par ma remarque.

M. Philippe Gosselin. Quand on nous allume...

M. Bruno Questel. Nous avons compris le message, monsieur Gosselin. Nous avons compris combien vous étiez sensible, surtout le matin, et susceptible.

M. Philippe Gosselin. Et voilà, il remet cent balles dans la machine ! C'est affligeant !

M. Bruno Questel. Mais oui, vous êtes les seuls à faire les choses comme il faut !

Pour en revenir aux non-inscrits et aux propos de Mme Ménard, je signale que c'est la première fois que, dans une proposition de modification du Règlement de l'Assemblée, autant d'améliorations du statut des non-inscrits sont apportées. De nombreux amendements, notamment de M. Gosselin, visent à supprimer les dispositions que nous proposons pour améliorer vos conditions de travail. Je vous invite à vous y opposer.

M. Erwan Balanant. Madame Ménard, je voudrais vous rassurer. Le groupe du Mouvement Démocrate et apparentés fait partie de la majorité. Or nous ne savions pas qu'il y avait une réunion en ce moment même. Il est tout à fait normal que les présidents se voient. Il est parfois normal que nous n'en soyons pas informés ou que nous ne l'apprenions qu'après la réunion : pour préserver la sérénité de leurs débats, il peut être intéressant qu'ils se voient de façon un peu confidentielle.

Comme l'atmosphère est un peu tendue, nous pourrions peut-être faire une petite pause pour que nous puissions nous mettre d'accord sur un modus operandi et avancer ensuite sereinement. (*Protestations.*) Si ce n'est pas nécessaire, continuons, mais nous devons travailler sereinement sur ce sujet très important. C'est de notre vivre ensemble dont il s'agit.

Mme Cécile Untermaier. Notre amendement, qui semble susciter un réel intérêt, est dénué d'esprit partisan, car il répond à un vrai besoin.

J'aimerais faire une remarque à propos de la réunion des présidents de groupe qui se tient au même moment que nos travaux. Quelle est l'utilité de nos travaux si des décisions et des orientations sont prises au plus haut niveau ? À tout le moins, on aurait pu attendre que la commission des Lois ait fini son travail avant de rassembler les présidents de groupe. J'ajoute que la transparence est importante pour le calme des débats.

J'en reviens à notre amendement. Nous demandons un deuxième droit de tirage parce que, depuis des années, nous constatons que le contrôle du Gouvernement par l'Assemblée ne fonctionne pas. Avec le « printemps de l'évaluation », vous avez tenté d'y remédier. Je ne critique pas cette initiative mais nous voyons qu'elle ne donne pas les résultats attendus. C'est en collant à l'actualité, avec des commissions d'enquête qui intéressent les citoyens, que nous arriverons à faire de l'Assemblée nationale, ce que l'on appelle le cœur battant de la démocratie. Ce n'est pas avec le « printemps de l'évaluation » et les questions orales sans débat que nous allons ressusciter l'intérêt de nos concitoyens pour la politique.

Après réflexion et en sachant le coût que ça peut représenter, nous avons considéré qu'il fallait ajouter des commissions d'enquête, qui sont un élément très intéressant, attendu et vivant de la démocratie.

S'agissant des moyens, voyons s'il n'est pas possible de rééquilibrer le budget global de l'État au bénéfice de l'Assemblée nationale pour qu'elle ait des administrateurs prélevés sur l'effectif des fonctionnaires. Rappelons au passage le débat sur les contractuels dans la fonction publique. Nous avons là un combat à mener qui dépasse le seul aspect du Règlement. Dans les commissions d'enquête, il est essentiel que les députés soient épaulés par des experts. Les groupes de l'opposition ont une vraie difficulté à fonctionner sans moyens. Nous devons revendiquer des moyens. Le budget global de l'État peut très bien, par un équilibre juste, atténuer la pression de l'exécutif et faire en sorte que le législatif puisse avoir les moyens de faire des travaux de qualité.

Mme Élodie Jacquier-Laforge. Pour ma part, je considère que le nombre de droits de tirage sur les commissions d'enquête est satisfaisant. Nous devons fixer des priorités car le mieux est parfois l'ennemi du bien. Je vous entends, madame Untermaier : nos moyens sont, somme toute, limités ; les fonctionnaires de l'Assemblée nationale sont dévoués et sollicités. Compte tenu de l'actualité foisonnante, il peut être insatisfaisant de n'avoir qu'un droit de tirage par groupe, mais nous devons plutôt chercher à définir des axes et des priorités. Nous ne voterons pas pour cet amendement.

M. Sylvain Waserman, rapporteur. Monsieur Habib, vous avez dit des choses très intéressantes sur le temps consacré à l'évaluation. Vos propos rejoignent les échanges que nous avons, notamment avec Marie Tamarelle-Verhaeghe, vice-présidente du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques (CEC), sur la nécessité de renouveler cette logique d'évaluation.

Les groupes d'opposition considèrent qu'un droit de tirage supplémentaire représenterait du temps de contrôle et d'évaluation en plus, ce que je comprends. Nous voulons établir un rapport sur tout ce qui se fait à l'Assemblée nationale en matière d'évaluation, que ce soit par le biais des commissions d'enquête ou des travaux de la commission des Lois et des autres commissions. Nous sommes tous conscients qu'il faut redonner un niveau de priorité important à l'évaluation et au contrôle. Nous sommes tous acquis à cette cause.

Pour ma part, je reste défavorable à la multiplication du nombre des commissions d'enquête. Quand les droits de tirage ont été créés, il devait y avoir quatre ou cinq groupes. Avec les huit groupes actuels, nous aurions quatorze commissions d'enquête par an ! Même si nous avons des ressources, ces volumes seraient difficiles à intégrer dans l'agenda parlementaire. Cependant, nous proposons une avancée majeure qui est certes qualitative et non pas quantitative. On peut rêver qu'elle soit les deux à la fois. Il est plus raisonnable d'ancrer cette évolution majeure et de l'évaluer au cours de l'année prochaine.

Madame Ménard, je respecte le combat que vous menez pour la défense des non-inscrits. Cependant, quand vous évoquez une espèce de réunion secrète à laquelle assisteraient quelques grands chefs, je me dois de démythifier votre vision des choses. J'ai longuement fait le point avec le président Ferrand qui, comme moi, fait en sorte que se poursuive la discussion entre la Commission et l'hémicycle, mais je peux vous assurer que cela ne donne lieu à aucune réunion secrète à laquelle prendraient part les présidents de groupe – chacun d'entre vous peut d'ailleurs en obtenir confirmation auprès de son propre président... En tout état de

cause, le président Ferrand fait une place importante au dialogue dans son agenda, comme il l'a déjà fait dans le cadre de l'élaboration de cette résolution, et j'y vois une très bonne chose, qui nous concerne tous.

Sur le fond, le concept d'équilibre me paraît fondamental. Cet équilibre est fragile, comme le montrent certaines interventions marquées par la passion, et le restera jusqu'au dernier moment, pour la majorité comme pour l'opposition. J'estime pour ma part que nous avons une responsabilité collective forte, consistant à devoir identifier, défendre et porter cet équilibre.

Je le répète, cet équilibre restera fragile jusqu'au terme de l'examen du texte, car tout peut arriver, et nous avons le devoir collectif de faire preuve de sérénité pour aller jusqu'au bout de l'exercice.

M. Philippe Gosselin. Je me félicite de constater que la température redescend un peu. Il est évident que nous devons nous écouter et, pour cela, il vaut mieux éviter de nous exciter mutuellement à peine nos débats entamés. Puisque l'heure est à l'apaisement, nous allons pouvoir nous concentrer à nouveau sur la recherche de l'équilibre instable évoqué à l'instant par M. le rapporteur.

C'est justement parce que la tâche est compliquée que les groupes doivent se parler entre eux. Les propos que j'ai tenus précédemment n'avaient nullement pour objet d'évoquer à mi-mot je ne sais quel complot ou quelle réunion secrète. Oui, nous nous parlons, ce qui m'a conduit à rencontrer des orateurs des groupes. Oui, des échanges ont lieu entre le président de l'Assemblée et les présidents de groupe. Je ne vois pas qui peut sincèrement s'en étonner : il est bien normal que, sur un tel sujet, le président de l'Assemblée rencontre les présidents de groupe – comme il le fait régulièrement, d'ailleurs, sur d'autres sujets.

Je donne acte au rapporteur des vrais efforts qu'il accomplit pour rapprocher des positions parfois très divergentes et, au nom du groupe Les Républicains, je réaffirme avec force que nous continuerons – en dépit des éclats qui peuvent survenir, et qui pourraient être évités si les uns et les autres s'abstenaient de toute provocation – à nous efforcer, comme nous le faisons depuis la semaine dernière, de faire aboutir ce texte.

Pour conclure, je ne peux que répéter que nous sommes animés par la volonté d'apaisement et de recherche de l'intérêt collectif évoquée il y a quelques instants par M. le rapporteur.

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. Je prends bonne note des engagements pris de part et d'autre...

M. Philippe Gosselin. De part et d'autre, effectivement !

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. ... et j'espère que nous allons maintenant pouvoir nous écouter et dialoguer, afin de parvenir à l'équilibre que nous recherchons tous.

La Commission rejette l'amendement.

Elle est saisie de l'amendement CL138 de M. Ugo Bernalicis.

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. Pouvons-nous considérer que votre amendement est défendu, monsieur Bernalicis ?

M. Ugo Bernalicis. Pas vraiment, madame la présidente : je suis gré au groupe Les Républicains de l'avoir défendu, mais je souhaite tout de même le défendre moi-même ! (*Sourires.*)

Aujourd'hui, chacun des groupes a souvent fait usage de son droit de tirage avant la fin du mois de décembre : en effet, les travaux d'une commission d'enquête durant généralement quatre ou cinq mois, il est nécessaire que celle-ci démarre en début d'année si l'on souhaite qu'elle publie son rapport avant la fin de la session. De ce fait, quasiment aucun groupe ne conserve de droit de tirage au-delà du 1^{er} janvier. Si un événement majeur survient, qui justifierait l'ouverture d'une commission d'enquête, personne n'est donc en mesure de faire valoir son droit de tirage pour la demander.

Par ailleurs, en l'état actuel des choses, même si tous les groupes d'opposition sont d'accord pour demander la constitution d'une commission d'enquête, la majorité a le pouvoir de s'y opposer, disposant par définition d'une capacité de blocage. Il me semble qu'il serait intéressant, pour ne pas dire progressiste, de faire en sorte que l'opposition dispose d'un droit de tirage qui lui serait accordé de plein droit, sur demande de soixante députés d'au moins deux groupes signataires d'une même proposition de résolution demandant la création d'une commission d'enquête – ce seuil de soixante députés étant celui retenu par le Conseil constitutionnel. J'y vois un élément de nature à permettre un contrôle efficace de l'exécutif par le Parlement, dans le cadre du principe de séparation des pouvoirs indissociable de celui de démocratie. De cette manière, les oppositions seraient en mesure de réagir à un événement majeur justifiant la constitution d'une commission d'enquête transpartisane et créée dans l'intérêt général.

Je donnerai un seul exemple montrant l'intérêt de notre proposition. Aujourd'hui, alors que les suicides dans la police nationale constituent une problématique intéressant de nombreux groupes d'opposition, la majorité refuse la constitution d'une commission d'enquête, arguant du fait qu'il existe déjà des missions d'information sur la police en général, ainsi que d'autres mesures d'investigation entreprises à la demande du ministre. De ce fait, on ne peut avancer sur le sujet. Il me semble dommage que, lorsqu'il existe un accord très large au sein de notre assemblée pour demander une commission d'enquête sur un sujet donné, il soit impossible de mobiliser une commission d'enquête transpartisane.

M. Sylvain Waserman, rapporteur. Afin que ce soit bien clair pour tout le monde, je rappelle que, dès lors que les conditions de recevabilité requises sont réunies, la majorité ne peut pas bloquer une commission d'enquête demandée dans le cadre du droit de tirage. Pour l'ensemble des raisons que j'ai exposées précédemment, je suis défavorable à cet amendement.

M. Éric Diard. Pour ma part, je trouve cette proposition judicieuse. L'année dernière, après les manifestations du 1^{er} mai, lors desquelles les Black Blocks ont tout cassé, j'ai demandé à notre président de groupe, Christian Jacob, si nous ne pouvions pas obtenir une commission d'enquête sur les événements – il ne s'agissait pas de l'affaire de la Contrescarpe, puisque nous n'étions pas au courant à l'époque. Il m'a répondu que c'était impossible, notre groupe ayant, comme tous les groupes d'opposition, déjà fait usage de son droit de tirage...

J'entends bien, monsieur le rapporteur, qu'accorder un droit de tirage ouvrant potentiellement droit à la création de quatorze commissions d'enquête pourrait se révéler un peu lourd en termes de gestion, mais l'exemple que je viens de citer montre qu'il serait judicieux et bon pour la démocratie que les groupes d'opposition puissent se rassembler pour

demander, à titre exceptionnel et lorsque survient un événement le justifiant, la création d'une commission d'enquête.

Mme Danièle Obono. Je regrette la réponse faite par le rapporteur, ainsi que son avis défavorable. C'est d'autant plus incompréhensible que cette majorité a beaucoup insisté, au départ, sur sa volonté de renforcer le pouvoir d'évaluation et de contrôle du Parlement. Il nous est d'ailleurs souvent répondu, quand nous formulons des demandes de rapport sur tel ou tel sujet, que le Parlement dispose des moyens de diligenter lui-même des enquêtes. Dans les faits, comme l'a souligné tout à l'heure notre collègue Untermaier, il apparaît que nous sommes très limités en termes de moyens, notamment vis-à-vis de l'administration.

La commission d'enquête donne une légitimité assez forte qui, d'une certaine manière, contraint ceux qu'elle vise à rendre des comptes, et c'est à ce titre l'outil le plus efficace. Cependant, en l'état actuel des choses, la constitution d'une commission – sauf en ce qui concerne les commissions d'enquête – ne se fait qu'en fonction du bon vouloir de la majorité...

M. Sylvain Waserman, rapporteur. Mais non !

Mme Danièle Obono. ...et, si vous trouvez révolutionnaire la possibilité désormais accordée à l'opposition de désigner le président et le rapporteur de certaines commissions, il n'en est rien en réalité, puisque c'est vous qui choisissez quelles missions d'information ont lieu d'être ou non.

Dans ces conditions, le contrôle exercé par le Parlement reste cadenassé par la majorité et, contrairement à ce que vous affirmez souhaiter, le pouvoir d'évaluation et de contrôle du Parlement ne se trouve en rien renforcé. Sans doute vos discours sur la nécessité d'améliorer les choses dans ce domaine seraient-ils plus crédibles s'ils trouvaient une traduction concrète, par la mise en place d'outils mis à la disposition de l'ensemble des parlementaires, et pas seulement de ceux de la majorité.

M. Sylvain Waserman, rapporteur. C'est un fait, pour ce qui est des commissions, les missions sont votées à la majorité, selon le principe du fait majoritaire propre à tout système démocratique.

Mme Danièle Obono. J'ai bien dit : « sauf en ce qui concerne les commissions d'enquête » !

M. Sylvain Waserman, rapporteur. C'est l'un des principes essentiels de la démocratie représentative que les votes se fassent selon le fait majoritaire.

Cela dit, je rappelle que, si une majorité de députés décidait, en des circonstances exceptionnelles, d'instituer une commission d'enquête, elle pourrait le faire dans l'hémicycle. Je maintiens donc mon avis défavorable.

La Commission rejette l'amendement.

Article 33 (art. 142 du Règlement de l'Assemblée nationale) : *Représentation des députés non-inscrits au sein des commissions d'enquête*

La Commission examine l'amendement CL64 de M. Philippe Gosselin.

M. Philippe Gosselin. En réponse à notre collègue Questel, qui a affirmé que Les Républicains n'avaient que faire des non-inscrits...

M. Bruno Questel. Ce n'est pas ce que j'ai dit !

M. Philippe Gosselin. ... l'amendement CL64 vient confirmer que, si nous avons du respect pour nos collègues non-inscrits, ce respect ne doit pas conduire à leur céder sur tous les points.

Après cette introduction en forme de boutade, je veux dire que, si les groupes ont droit à un certain nombre de moyens prévus par des chartes, avec des dispositions spécifiques relatives aux groupes d'opposition et à leurs responsabilités, la présence de non-inscrits au sein de certains dispositifs pose quelques questions en termes de fonctionnement, sans que cette présence aille jusqu'à représenter un risque sur le plan de la démocratie. Cela me conduit à considérer que, s'il faut prévoir des dispositions particulières pour les non-inscrits, celles-ci ne sauraient comprendre la présence obligatoire d'un député non inscrit au sein de chaque commission d'enquête, comme le prévoit un alinéa de l'article 33.

M. Sylvain Waserman, rapporteur. Je vais rassurer tout de suite Mme Ménard en disant que je suis défavorable à cet amendement...

Lors de mes échanges avec le président, auteur du texte dont nous débattons, j'ai eu l'occasion de lui demander quelle intention il poursuivait avec les mesures visant à donner des droits aux non-inscrits. Il m'a clairement répondu que la garantie d'une représentation plus systématique des non-inscrits au sein de certaines instances constituait à ses yeux un enjeu démocratique – et, en tant que rapporteur, j'ai été convaincu par les arguments qu'il invoquait à l'appui de sa position.

Si je comprends que les non-inscrits souhaitent obtenir plus que ce qu'ils ont actuellement – ils ne participent pas à la Conférence des Présidents, ils ne constituent pas un groupe, etc. –, je suis aussi très attaché à l'existence des groupes politiques et au sens qu'a chacun de ces groupes. Je suis donc défavorable à cet amendement en ce qu'il est contraire à l'esprit du groupe, lequel n'empêche pas de reconnaître que les non-inscrits ont des droits, qu'il convient de systématiser plutôt que de les rendre optionnels, c'est-à-dire effectifs seulement en fonction du bon vouloir de la majorité, quelle qu'elle soit. J'insiste sur ce point : rendre systématiques les droits des non-inscrits est un progrès.

Je conclurai en vous disant, madame Ménard, que si je comprends votre volonté d'aller plus loin, aujourd'hui il faut vraiment prendre acte du fait que les droits des non-inscrits bénéficient d'un progrès lorsqu'on rend ceux-ci systématiques alors qu'ils n'étaient jusqu'alors que des potentialités soumises au bon vouloir d'une majorité.

Mme Emmanuelle Ménard. Je ne nie pas que ce texte contienne des progrès pour les non-inscrits – fort heureusement, car en la matière nous partons de très loin ! J'aimerais beaucoup que M. Gosselin m'explique en quoi la présence d'un député non inscrit au sein d'une commission d'enquête peut constituer un problème, mais nous aurons sans doute l'occasion d'en discuter.

Quand les candidats ont fait campagne, au printemps 2017, pour devenir députés de la Nation, les Français qui ont voté pour eux ont choisi une personnalité, mais pas un groupe, puisqu'ils ne savaient pas si la personne qu'ils souhaitaient élire allait pouvoir rejoindre un

groupe. (*Interruptions.*) Non, ils ne le savaient pas ! En ce qui me concerne, les gens supposaient que je serais dans l'opposition, mais ils ne savaient pas si je me trouverais au sein d'un groupe, et encore moins de quels droits je pourrais disposer.

C'est un fait, les groupes politiques sont actuellement dotés à l'Assemblée d'un poids particulier, dont les électeurs ne sont même pas informés. Pour ma part, si je me bagarre pour la défense des droits des non-inscrits, c'est que je ne me considère pas comme une sous-députée. Je fais le même travail que beaucoup d'entre vous, je suis présente autant que vous, je travaille mes dossiers comme tout le monde et je me vois comme une députée de la Nation, mais aussi comme une représentante de ma circonscription. À ce titre, je suis d'ailleurs très attachée au temps que le député devrait pouvoir aussi passer en circonscription, car j'estime que c'est le lieu où il se nourrit du réel, ce qui lui permet ensuite de prendre position et de bâtir ses interventions, que ce soit dans l'hémicycle ou en commission. En tout état de cause, je ne vois pas pourquoi je devrais avoir moins de droits qu'un autre député dans le cadre des missions et des commissions, sous prétexte que je n'appartiens pas à un groupe politique.

M. Raphaël Schellenberger. Je ne remets pas en cause la quantité de travail produite par les non-inscrits et, à mon sens, ce n'est pas vraiment la question qui nous intéresse.

Ce texte soulève une question essentielle, consistant à savoir ce qu'est un groupe politique, et de quelle manière il convient d'équilibrer les droits et devoirs respectifs des groupes et des non-inscrits. Alors que la semaine dernière, nous avons été nombreux à considérer que cette nouvelle version du Règlement conférerait un poids trop important aux groupes politiques, nous avons aujourd'hui le sentiment que les différentes dispositions relatives aux non-inscrits dans ce texte sont l'expression de la volonté de faire des non-inscrits une forme de groupe politique.

Il semble qu'il ne s'agisse pas seulement d'éluder les propositions visant à exiger un nombre de députés plus important pour former un groupe – afin de réduire le nombre de groupes –, mais d'aller encore plus loin en cherchant, à l'inverse, de quelle manière on pourrait former un groupe avec encore moins de députés. Ce faisant, on ne fait rien d'autre que d'offrir un groupe, ou un semblant de groupe, à un ensemble de députés situés à l'extrême-droite et qui, à l'issue des dernières élections législatives, n'étaient pas assez nombreux pour constituer un groupe. Une telle volonté correspond à celle, actuellement exprimée par la majorité dans le cadre de la campagne des élections européennes, de pouvoir choisir elle-même son opposition.

M. Arnaud Viala. Le sens de cet amendement n'est pas de porter un jugement ni de minimiser l'importance de certains députés – en l'occurrence, ceux qui ne font pas partie d'un groupe – au sein de l'Assemblée. Cela dit, à mesure que nos travaux avancent, il apparaît de plus en plus clairement que, pour que notre assemblée fonctionne bien, il est nécessaire que les députés soient réunis au sein de groupes politiques et que l'on tienne compte de leur représentativité – à défaut, on perd tout lien avec l'expression démocratique qui se fait au moment des élections législatives.

Je considère pour ma part que nous faisons face à deux problèmes. Premièrement, si nous associons – comme Mme la présidente a indiqué vouloir le faire pour la réunion qui va suivre – des députés non-inscrits aux réunions des représentants des groupes, le problème ne sera plus d'avoir des non-inscrits dont l'importance serait minorée, mais d'avoir, inversement, des députés faisant partie d'un groupe et qui se trouveraient lésés, puisque tout leur groupe se

trouverait représenté par un seul député quand chaque député non-inscrit serait représenté par lui-même !

Deuxièmement, les députés non-inscrits étant souvent issus d'horizons divers, je ne vois pas comment ils pourraient convenir qu'un des leurs va les représenter au sein de réunions ou d'instances ayant pour objet de définir une ligne de conduite en vue du déroulement ultérieur des débats. Cela reflète bien la contradiction qui existe entre le fait que nous soyons tous élus individuellement au suffrage universel – pour le moment, au scrutin majoritaire – et le fait que le fonctionnement d'une assemblée comprenant 577 membres exige tout de même une prise en compte des appartenances politiques. Je crains que, si on met le doigt dans l'engrenage, les députés non-inscrits ne tardent pas à se plaindre qu'ils ne sont pas représentés par celui qui est censé le faire au sein de telle ou telle instance et que, dès lors, ils exigent d'être tous présents individuellement. Si c'était le cas, nous n'en sortirions plus !

M. Bruno Questel. En 1993, j'ai travaillé à l'Assemblée pour un groupe parlementaire présidé par Jean Royer, ancien maire de Tours, qui a siégé en tant que non-inscrit de 1958 à 1997 – c'était pour lui une ligne intangible. J'espère qu'ils n'y verront pas une attaque personnelle de ma part, mais je suis un peu étonné par les arguments invoqués par nos collègues du groupe Les Républicains...

M. Philippe Gosselin. Ce n'est pas notre style !

M. Bruno Questel. Il me semble en effet important de souligner que les députés non-inscrits désigneront comme ils le souhaiteront celui ou celle qui les représentera...

M. Arnaud Viala. Ils constituent donc un groupe ?

M. Bruno Questel. Au Sénat, les non-inscrits réunis en association désignent entre eux le représentant de cette association. Puisque vous faites souvent référence au Sénat, vous seriez bien avisés de vous inspirer de ce qui fonctionne bien au sein de la chambre haute. Que cela nous plaise ou non, les députés non-inscrits représentent un certain idéal ; ils doivent disposer des mêmes droits que nous et exercer leur mandat dans les mêmes conditions que nous. Pour cela, nous devons aller pleinement dans le sens des dispositions proposées par Richard Ferrand dans cette proposition de résolution, qui représente pour les non-inscrits une avancée significative et inédite en termes de capacité à agir et à exercer leur mandat au même titre que les autres députés.

M. Fabien Di Filippo. Nous ne devons pas perdre de vue qu'avec les changements qui s'annoncent, le nombre de non-inscrits va devenir dramatiquement bas, du fait des circonscriptions doubles et de l'introduction de la proportionnelle. Ainsi, nous allons donner énormément de droits à des députés qui n'auront même pas la possibilité d'être présents au sein de toutes les instances où il leur sera offert de siéger, ce qui est à mon sens un vrai problème.

La Commission rejette l'amendement.

Puis elle adopte l'article 33 sans modification.

Article 34 (art. 143 du Règlement de l'Assemblée nationale) : *Choix par le groupe d'opposition ou minoritaire de sa fonction dans le cadre d'une commission d'enquête créée à son initiative*

La Commission est saisie de l'amendement CL285 de M. Guillaume Vuilletet.

M. Guillaume Vuilletet. Mes chers collègues, je me félicite que nos débats se poursuivent sur une tonalité plus apaisée que celle ayant marqué le début de la présente réunion, et je m'en voudrais de troubler cette sérénité retrouvée.

Je tiens cependant à souligner que l'équilibre trouvé aujourd'hui ne l'a été qu'au prix d'un effort consenti afin de donner davantage de droits aux oppositions et aux non-inscrits – un effort qui n'est pas reconnu par tous à sa juste valeur, puisque notre collègue Obono affirmait tout à l'heure que le pouvoir donné à l'opposition de désigner le président et le rapporteur de certaines commissions ne constituait pas une grande avancée.

L'amendement CL285 a évidemment été déposé avant que nous n'ayons la présente discussion et, pour ma part, je prends acte de la volonté de chacun de parvenir à l'équilibre recherché – nous y travaillons en divers endroits – mais j'estime également qu'il convient de prendre en compte les efforts faits par la majorité et par le président afin que le débat démocratique au sein de notre assemblée soit vivant et respectueux de la diversité des opinions. À cet égard, il me semble étonnant de plaider en faveur du droit individuel des députés à pouvoir s'exprimer, tout en n'étant pas attaché à ce que la parole des non-inscrits soit prise en compte.

Cet amendement est un amendement d'appel ayant pour objet d'inciter chacun à respecter le résultat de la longue discussion ayant eu lieu entre les groupes et le président. En attendant la séance publique, je le retire.

L'amendement est retiré.

La Commission adopte l'amendement CL34 sans modification.

Article 35 (art. 145 du Règlement de l'Assemblée nationale): *Missions d'information sur le suivi des ordonnances prises en application de l'article 38 de la Constitution - Association de l'opposition et des députés non-inscrits aux missions d'information de la Conférence des présidents*

La Commission examine les amendements CL261 de Mme Élodie Jacquier-Laforge et CL336 du rapporteur.

Mme Élodie Jacquier-Laforge. L'amendement CL261 vise à vous alerter sur un risque constitutionnel.

Comme vous le savez, l'article 38 de la Constitution prévoit que le Gouvernement puisse demander au Parlement l'autorisation de prendre, de manière temporaire, des mesures relevant normalement du domaine de la loi. Nous vous proposons donc de supprimer l'alinéa 2 de l'article 35, qui prévoit la possibilité de mettre en place une mission temporaire d'information qui aurait pour objet de suivre la rédaction des ordonnances prises en application de l'article 38 de la Constitution.

D'une part, nous estimons qu'une telle disposition n'est pas conforme à l'esprit de la Constitution et qu'elle expose donc le texte à un risque de censure du Conseil constitutionnel qui, comme vous le savez, sera automatiquement saisi du texte voté en séance. D'autre part, nous considérons que le fait d'assortir le droit de légiférer par ordonnances d'une mission de suivi risque d'avoir pour conséquence de priver cette procédure de son principal intérêt, à

savoir la rapidité. Enfin, je rappelle que le Parlement peut exercer son droit d'amendement lors de l'examen des projets de loi d'habilitation et de ratification.

Pour toutes ces raisons, nous vous proposons de supprimer l'alinéa 2 de l'article 35.

M. Sylvain Waserman, rapporteur. Vous avez eu raison, madame Jacquier-Laforge, de souligner que le texte comportait une ambiguïté à l'alinéa 2 de l'article 35. Pour y remédier, j'ai, pour ma part, proposé un amendement CL336 visant à bien clarifier les choses. En aucun cas, la volonté du législateur ne serait d'empiéter sur les prérogatives de l'exécutif, en l'occurrence sur sa capacité à légiférer par ordonnances.

En revanche, il me paraît important d'être en mesure de préparer l'étape suivante, celle de la ratification des ordonnances : c'est l'objet de mon amendement, qui prévoit la mise en place d'un groupe de travail à cette fin. Pour cela, il est proposé de substituer, à l'alinéa 2, aux mots : « le suivi de la rédaction », les mots : « la préparation de la ratification ».

Je vous invite par conséquent à retirer votre amendement au profit du mien, dont la rédaction me paraît plus satisfaisante tout en remédiant au problème que vous soulevez.

Mme Élodie Jacquier-Laforge. La précision apportée par l'amendement de M. le rapporteur me paraît effectivement suffisante. Je retire donc mon amendement au profit du sien.

Mme Cécile Untermaier. Je ne voudrais pas que ce dispositif encourage le Gouvernement à légiférer par ordonnances au motif que les députés sont toujours actifs. Il s'agit bien d'un dessaisissement du Parlement, et ce n'est pas une mission qui pourra combler l'absence de débats qui en découle.

Dans ce domaine, j'ai une expérience du fait de ma participation à la mission de suivi des ordonnances sur la justice des mineurs. Le groupe de travail constitué à la Chancellerie présente un intérêt mais ne supplée pas, de toute évidence, aux débats parlementaires.

L'Assemblée reste bien dans son rôle, qui est de ratifier, si une mission qui porte sur la préparation de la ratification est créée et assortie des moyens correspondants. Mais encore une fois, cela ne doit pas être perçu comme un encouragement à recourir aux ordonnances.

M. David Habib. Je voterai cet amendement car il a une vertu : mettre « sous tutelle » l'administration et le cabinet du ministre. Durant le temps de rédaction des ordonnances, il est absolument nécessaire que le Parlement contrôle l'action de l'État. Cette mission d'information n'a pas cette ambition, mais elle aura ce pouvoir d'observation qui manque aujourd'hui.

Cherchant le moyen d'apaiser la rancœur de l'Assemblée après l'annonce surprise que le Gouvernement allait solliciter une habilitation à réformer l'ordonnance de 1945, la ministre de la Justice a proposé un dispositif qui permettait de faire participer pour la première fois les députés à un groupe de travail, concomitamment à l'élaboration des ordonnances. Cet amendement a un mérite, celui d'offrir désormais un cadre qui permet aux députés de travailler.

Enfin, monsieur le rapporteur, vous venez d'arriver à l'Assemblée ; il vous faudra constater qu'au sein d'un même groupe, deux positions peuvent coexister. Cela ne manquera

sans doute pas de vous surprendre, mais vous amènera, je l'espère, à examiner de façon différente nos propositions.

M. Michel Zumkeller. Le groupe UDI, Agir et Indépendants était attaché à l'idée que les missions d'information portent sur l'élaboration des ordonnances, considérant qu'il était important que les députés y participent autrement qu'en présentant des amendements au texte de ratification. Qu'ils puissent en discuter constituait à nos yeux une avancée, souhaitée, d'ailleurs, par les groupes de travail. Nous aurions donc voté contre l'amendement CL261. Nous voterons pour l'amendement du rapporteur, tout en craignant que la préparation de la ratification demeure, tout compte fait, très théorique.

Mme Cécile Untermaier. Au nom du groupe Socialistes et apparentés, je voterai l'amendement du rapporteur, avec cette précaution, toutefois : il ne faudrait pas qu'une mission d'information dont l'objet serait de préparer la ratification d'ordonnances soit un entre-deux qui encourage le Gouvernement à user de cette voie pour légiférer. Quel que soit le dispositif mis en place, le recours aux ordonnances constitue un dessaisissement du Parlement. Chacun assume ses responsabilités : l'Assemblée nationale lorsqu'il s'agit d'examiner un projet de loi ; le Gouvernement lorsqu'il s'agit de rédiger des ordonnances.

M. Christophe Euzet. Je me réjouis du consensus qui se fait jour autour de l'amendement CL336, dont la rédaction suscite moins de réserves que la rédaction initiale. Contrairement à Cécile Untermaier, je ne pense pas que cette disposition soit de nature à inciter le Gouvernement à recourir aux ordonnances. En revanche, nous changerons notre façon d'aborder les ordonnances, ce dont nous pouvons nous féliciter.

M. Philippe Gosselin. Dans tous les cas, cette légère amodiation ne peut aller à l'encontre de l'article 38 de la Constitution, qui demeure le texte fondamental. Si nous combattons régulièrement le dessaisissement du Parlement que constitue le recours aux ordonnances, chacun prend ses responsabilités et l'article 38 conserve sa raison d'être. Sur certains sujets, comme la justice des mineurs, une préparation en coproduction peut s'entendre.

M. Raphaël Schellenberger. Je partage les propos de Cécile Untermaier. Nous ne sommes pas en train de réécrire la Constitution et de donner un pouvoir supplémentaire au Parlement ; nous continuons d'acter qu'une ordonnance n'est rien d'autre qu'un dessaisissement du Parlement. D'ailleurs, la rédaction proposée par le rapporteur est plus honnête : la mission d'information interviendra une fois les ordonnances rédigées ; la préparation de la ratification ne changera rien à leur contenu. Elle apportera un éclairage supplémentaire mais ne donnera pas au Parlement davantage de marge de manœuvre.

Cet article n'est pas inintéressant, mais il ne constitue pas une rupture ou une innovation particulière dans le droit parlementaire.

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. Rappelons que la réforme du Règlement n'a pas pour objet de réviser la Constitution...

L'amendement CL261 est retiré.

La Commission adopte l'amendement CL336.

Puis elle examine l'amendement CL42 de M. Michel Zumkeller.

M. Michel Zumkeller. Entre la ratification des ordonnances et la publication des décrets d'application, il y a comme un trou noir. Notre amendement prévoit que la mission d'information peut porter sur le suivi de la rédaction des décrets d'application. En effet, les différences d'appréciation sont parfois telles que le sens même de la loi peut s'en trouver changé !

M. Sylvain Waserman, rapporteur. Les rapporteurs sur l'application de la loi sont déjà chargés du suivi de sa mise en œuvre, mais cet amendement nous emmène un cran plus loin et donne l'impression que l'Assemblée pourrait empiéter sur le domaine de l'exécutif. Chacun doit rester « dans son couloir », pour reprendre l'analogie. Avis défavorable.

M. Philippe Gosselin. Cette proposition va un peu trop loin dans la coproduction. Pourtant, elle est intéressante car elle met l'accent sur le suivi des textes, de leur application et même de leur entrée en vigueur, car il arrive que les textes d'application soient *contra legem*, voire inexistantes. Elle soulève en creux la question des moyens, notamment en personnels, donnés aux co-rapporteurs d'application et interroge la façon dont les commissions assurent le suivi des textes.

Je sais la présidente de notre commission sensible à cette question. On ne pourra pas accentuer le rôle d'évaluation et de contrôle du Parlement sans avoir davantage de moyens pour l'analyse et l'expertise. Ce n'est pas au Règlement de le prévoir ; les présidents des commissions doivent se battre pour obtenir ces moyens, car c'est l'essence même de notre mission.

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. La commission des Lois s'assure que les textes sur lesquels elle a été saisie ont bien fait l'objet des décrets d'application nécessaires. Mais les commissions doivent rester libres de leurs choix, et rien ne les empêche de mettre en place des actions plus pertinentes – sous réserve, toutefois, des moyens humains, très limités, mis à leur disposition.

M. Sacha Houlié. Lors de l'examen du projet de loi de révision constitutionnelle, nous étions parvenus avec le groupe UDI, Agir et indépendants, à rédiger un amendement qui prévoyait qu'après la promulgation d'une loi le ministre était convoqué par la commission saisie au fond afin de rendre compte des travaux entrepris pour son application. Cette disposition est probablement de rang constitutionnel et ne saurait être adoptée dans une réforme du Règlement.

Cela n'occulte en rien l'intérêt de cette proposition, qui appartient culturellement à la majorité puisqu'inspirée des travaux de suivi de l'application de la loi « Macron », en 2015.

Mme Isabelle Florennes. Madame la présidente, il serait bon que l'ensemble des membres de la Commission soient informés de ce travail de suivi, fort intéressant.

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. J'ai demandé que soit établi un tableau des lois adoptées depuis le début de la législature, ainsi que de leurs décrets d'application. Il s'agissait de vérifier l'assertion selon laquelle les décrets d'application ne sont pas toujours publiés, ou très tardivement. Ce tableau, qui vous sera communiqué, démontre l'exact inverse : dans 95 % des cas, les décrets d'application sont pris dans les temps.

Mme Isabelle Florennes. Cela pourrait faire l'objet d'une information des commissaires, régulièrement saisis de cette question par leurs électeurs. C'est d'ailleurs un travail que toutes les commissions devraient mener.

Mme Élodie Jacquier-Laforge. Ces informations pourraient être publiées sur le site internet de l'Assemblée nationale, comme c'est le cas sur celui du Sénat, où l'état d'application de la loi apparaît dans le dossier qui lui est consacré.

Mme Cécile Untermaier. Il me semble cependant que nos moyens doivent aller prioritairement à l'examen des projets de loi et au suivi de l'application des lois. Le Règlement prévoit déjà que deux co-rapporteurs présentent un rapport sur l'application de la loi à l'issue d'un délai de six mois suivant son entrée en vigueur, mais il s'agit d'un droit « mou », qui ne prévoit aucune obligation. Il faut, comme vous l'avez fait pour les non-inscrits, donner du corps au Règlement sur ce point. Cela devrait répondre aux préoccupations exprimées par les députés du groupe Mouvement Démocrate et apparentés.

M. Sylvain Waserman, rapporteur. C'est précisément l'objet de l'article 36, qui vise à remplacer les mots « peut être » par le mot « est ».

La Commission rejette l'amendement.

Elle en vient à l'amendement CL43 de M. Michel Zumkeller.

M. Michel Zumkeller. Dans la pratique, les groupes d'opposition et minoritaires se voient confier par la plupart des commissions un droit de tirage pour les missions d'information. Il s'agit de le prévoir dans le Règlement.

M. Sylvain Waserman, rapporteur. Très attachés à la liberté des commissions, nous considérons qu'il ne faut pas figer leur fonctionnement. Fidèles à cette philosophie, la seule règle que nous avons prévu de graver dans le marbre est que la représentation des groupes dans les bureaux des commissions s'efforce de respecter non seulement la pluralité mais également l'objectif de parité. En conséquence, avis défavorable.

Mme Élodie Jacquier-Laforge. Il convient de respecter la pluralité dans les bureaux des commissions et de tendre vers la parité, comme c'est le cas pour le Bureau de l'Assemblée. Pourtant, cela peut s'avérer difficile compte tenu de la composition de certains groupes.

Madame la présidente, pouvez-vous nous indiquer la façon dont les missions d'information sont attribuées ?

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. Nous avons aussi établi un tableau de suivi des missions d'information créées par la commission des Lois.

Comme vous le savez, le bureau de la Commission, qui se réunit tous les mois, comporte un membre et un porte-parole de chaque groupe, le dernier arrivé étant Paul Molac, pour le groupe Libertés et Territoires. Chaque groupe peut demander la création d'une mission d'information, ce que tous n'ont pas encore fait.

Pour le poste de co-rapporteur d'une mission d'information demandée par le groupe majoritaire, un tourniquet est organisé, avec une prépondérance donnée au groupe d'opposition le plus important, Les Républicains. Nous tentons de préserver les droits de

chaque groupe. À ce jour, deux groupes n'ont pas encore eu de co-rapporteur : celui de La France insoumise, qui n'est pas demandeur, et celui de la Gauche démocrate et républicaine, qui n'a pas encore manifesté son intérêt. Le groupe Socialistes et apparentés a mené plusieurs missions d'information – en la personne de Cécile Untermaier – sur la justice des mineurs et sur l'évaluation de la loi « Macron » ; pour sa part, le groupe UDI, Agir et indépendants a conduit trois ou quatre missions d'information. Nous procédons de façon consensuelle et en bonne intelligence : l'intérêt de la mission, quant à son objet et au programme législatif, prime sur celui du groupe émetteur de la demande.

M. Philippe Gosselin. Le rapporteur a raison, il faut un cadre général pour le fonctionnement des commissions, mais chacune doit conserver son autonomie.

Il est important que les bureaux soient représentatifs des diverses sensibilités. S'agissant de la parité, leur composition doit être équilibrée dans la théorie ; mais dans la pratique, comment le rapporteur envisage-t-il les choses ? Dans la mesure où chaque groupe désigne ses représentants, il faudrait que l'ensemble des groupes s'accordent pour parvenir à une parité effective. Je m'interroge donc sur les modalités.

M. Arnaud Viala. Je pense aussi que les commissions doivent conserver leurs prérogatives en matière d'organisation des travaux.

Nous sommes également attachés à l'objectif de parité. Lors de l'examen en séance publique du projet de loi de réforme de la fonction publique, nous avons eu à discuter des nominations aux postes à responsabilité des collectivités territoriales ; nous sommes convenus que l'objectif de parité n'était pas atteignable dans les collectivités de moins de 40 000 habitants. Dans un effectif aussi restreint qu'un bureau de commission, composé de membres issus de chacun des groupes, il me semble difficile d'accéder à cet idéal, à moins d'imposer à tel groupe de désigner une femme au motif que tel autre a désigné un homme...

M. Sylvain Waserman. Nous avons eu ce débat s'agissant du Bureau de l'Assemblée nationale. Sans changer les règles de gouvernance élaborées au fil des décennies, il n'y a pas moyen de garantir la parité. Il convient donc d'adopter la même rédaction que pour la composition du Bureau et la formule « s'efforce de ». Ce n'est pas satisfaisant lorsque l'on souhaite que la parité se traduise dans les faits et pas seulement dans les intentions. Mais imposer un objectif de résultat serait nier le droit d'un groupe à désigner lui-même son représentant, puisque l'on conditionnerait cette désignation au choix du genre souhaité.

La Commission rejette l'amendement.

Elle examine l'amendement CL65 de M. Philippe Gosselin.

M. Philippe Gosselin. Encore une fois, nous n'avons rien contre nos collègues non-inscrits... Cet amendement vise à supprimer la présence d'un non-inscrit dans les missions d'information créées par la Conférence des Présidents.

M. Sylvain Waserman, rapporteur. Les mêmes causes produisant les mêmes effets, je continuerai de défendre la présence des non-inscrits – dans le respect de l'équilibre préconisé par le texte. Avis défavorable.

La Commission rejette l'amendement.

Elle en vient à l'amendement CL87 de M. David Habib.

Mme Cécile Untermaier. Il s'agit de dissocier le droit de tirage en matière de création de commission d'enquête et de création de mission d'information, en prévoyant que les groupes d'opposition peuvent obtenir la création de deux missions d'information.

Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la Commission rejette l'amendement.

Elle adopte l'article 35 modifié.

Article 36 (art. 145-7 du Règlement de l'Assemblée nationale) : *désignation du co-rapporteur sur la mise en application de la loi*

La Commission est saisie de l'amendement CL165 de Mme Cécile Untermaier.

Mme Cécile Untermaier. Cet amendement prévoit qu'un député de la commission des Affaires européennes membre de l'opposition est désigné en même temps que le co-rapporteur sur l'application de la loi.

Cela permettrait d'enrichir les débats et de placer l'opposition dans une position de co-construction avec la majorité. Le nombre d'amendements déposés en séance s'en trouverait allégé, conformément aux souhaits de la majorité actuelle. Cela constituerait une avancée importante, à l'image de ce qui se pratique déjà dans certains parlements de l'Union européenne. On pourrait imaginer une mise en commun des administrateurs et des règles de déontologie qui permettraient de privilégier le dialogue, plutôt que la concurrence.

M. Sylvain Waserman, rapporteur. Prévoir un co-rapporteur d'application issu d'un groupe opposé à celui du rapporteur est une avancée.

Mon avis sur cet amendement est défavorable, car la désignation d'un député de l'opposition issu de la commission des Affaires européennes viendrait interférer avec la présence d'un ou des référents de la commission des Affaires européennes qui sont présents dans chaque commission.

Concernant l'étude d'impact, le co-rapporteur sera nommé très en amont, ce qui permettra de faire l'articulation avec le droit européen en vigueur.

M. Philippe Gosselin. L'institutionnalisation du co-rapporteur d'application nous convient très bien. Au-delà de la question de la place qui doit revenir à la commission des Affaires européennes, je voudrais insister sur les moyens. Le co-rapporteur est, par définition, un représentant de l'opposition ou des oppositions, et son existence correspond à un droit important. Il est très bien de l'institutionnaliser, mais à condition que l'on ne se heurte pas au problème des moyens disponibles pour créer telle ou telle mission à un moment donné.

Le Parlement légifère en restant dans l'épure de la V^e République : la loi est désormais un domaine d'exception, et je ne remets pas en cause nos institutions. Si l'on veut appliquer l'article 24 de la Constitution en nous faisant travailler davantage sur l'évaluation et le contrôle, il faut que le Parlement en ait les moyens. La question des moyens des co-rapporteurs d'application n'est qu'un petit bout de la chaîne, mais elle est primordiale. Il faut insister avec force sur ce point et se bagarrer pour que chaque commission puisse avoir les moyens de fonctionner, étant entendu que cela se joue à un ou deux postes près et que des réorganisations internes sont peut-être possibles.

Mme Cécile Untermaier. Je ne voudrais pas qu'il y ait de confusion. Mon amendement a pour objet d'instaurer un co-rapporteur, un « *shadow* rapporteur », au côté du rapporteur de la majorité.

On peut imaginer une solution de repli, mais il faut au moins qu'un co-rapporteur d'application soit nommé au moment où le rapporteur est désigné, avec l'obligation de travailler sur l'étude d'impact. Nous devons sortir du droit mou de notre Règlement. Le rapporteur d'application, l'opposition et la majorité doivent savoir où l'on va et comment on travaille.

J'ajoute que nous pourrions répondre à la question des moyens en créant une obligation. Ce n'est pas un luxe, pour une assemblée telle que la nôtre, que de faire en sorte que le co-rapporteur d'application puisse travailler en amont du texte sur l'étude d'impact et en aval sur l'application. Le contrôle est une préoccupation majeure pour tous, y compris le Président de la République, qui s'est exprimé publiquement sur ce sujet.

Je souhaite vraiment que l'on puisse consacrer une avancée dans ce domaine. Tous les textes ne nécessitent sans doute pas qu'un co-rapporteur d'application soit nommé, mais c'est à l'opposition de l'apprécier.

La Commission rejette l'amendement.

Puis elle adopte l'article 36 sans modification.

Après l'article 36

La Commission examine l'amendement CL32 de M. Michel Zumkeller.

M. Michel Zumkeller. Notre amendement tend à améliorer le dialogue entre le rapporteur et les représentants des groupes lors de l'élaboration de la loi. Il serait utile d'associer ces derniers dans le cadre d'une simple réunion préalable qui permettrait peut-être d'éviter des débats un peu trop pesants par la suite. Le rapporteur auditionne de toute façon beaucoup de personnes. Ce n'est pas une question de temps : on peut très bien ajouter une réunion avec un représentant de chaque groupe, ce qui permettrait d'évacuer certains sujets. Nous sommes persuadés qu'une telle solution va vous plaire, monsieur le rapporteur, car c'est très exactement ce que vous avez fait pour cette proposition de résolution. Pourquoi ne serait-ce pas bon pour les autres textes ?

M. Sylvain Waserman, rapporteur. Cela relève des bonnes pratiques, selon moi. On irait trop loin si l'on conditionnait l'examen d'un texte à la tenue d'une réunion avec les présidents de groupe. Faisons confiance à nos rapporteurs. À eux de gérer cette question comme ils l'entendent. Il faut être conscient que votre amendement aurait un impact important : on pourrait refuser d'examiner un texte au motif que le rapporteur n'a pas organisé une rencontre avec les présidents de groupe. J'émetts un avis défavorable malgré toute la sympathie que j'éprouve pour la très bonne pratique que vous défendez.

La Commission rejette l'amendement.

Elle est ensuite saisie de l'amendement CL81 de Mme Cécile Untermaier.

M. Sylvain Waserman, rapporteur. C'est le même sujet que celui évoqué par l'amendement CL165. J'émetts un avis défavorable.

La Commission rejette l'amendement.

Puis elle examine l'amendement CL44 de M. Michel Zumkeller.

M. Michel Zumkeller. Nous proposons d'inscrire dans notre Règlement une pratique qui existe déjà : on adopterait une règle garantissant une rotation entre les différents groupes d'opposition pour l'attribution des fonctions de co-rapporteur d'application ou d'évaluation.

M. Sylvain Waserman, rapporteur. Nous avons déjà débattu de cette question. Je pense que l'on peut faire confiance au fonctionnement interne des commissions pour veiller à l'équité dans ce domaine. J'émetts un avis défavorable.

La Commission rejette l'amendement.

Elle en vient aux amendements CL195, CL196, CL197 et CL198 de M. Jean-Noël Barrot.

M. Jean-Noël Barrot. Cette série d'amendements trouve son origine dans mon expérience de parlementaire, encore jeune – je suis député depuis deux ans – et dans les échanges que j'ai eus non seulement au sein du groupe Mouvement Démocrate mais aussi avec d'autres collègues qui viennent de tous les bancs.

Le premier constat est que nos concitoyens attendent de nous que nous soyons des vigies de l'action publique, c'est-à-dire que nous exercions pleinement nos prérogatives en matière de contrôle et d'évaluation. Jacline Mouraud se demande ce que nous faisons du « pognon », mais il y a aussi l'exaspération d'un certain nombre de nos concitoyens qui ne voient pas assez rapidement la mise en application des lois. Nous avons des instruments, notamment les rapports d'application, mais nous pourrions aller plus loin en procédant à une vérification « au dernier kilomètre », jusque dans les territoires.

Le deuxième constat est que nous avons adopté des mesures attendues par nos concitoyens, comme le non-cumul des mandats et la fin de la réserve parlementaire, qui sont saines pour notre démocratie mais qui s'accompagnent d'un risque d'effritement de notre ancrage local, de nos relations avec les élus et le corps préfectoral.

Compte tenu de ces constats, mes amendements tendent à créer une nouvelle faculté : nous pourrions solliciter les moyens de notre assemblée, dans la mesure de leur disponibilité, pour contrôler dans nos circonscriptions l'application de la loi, une fois qu'elle a été adoptée. Il ne s'agit pas d'empiéter sur le travail des rapporteurs d'application. Cette faculté nouvelle ne pourrait être utilisée par un député qu'après la remise du rapport d'application, et elle serait restreinte aux textes examinés par la commission dont le député fait partie et adoptés pendant la législature en cours.

La question d'un droit de tirage se pose naturellement. Si tous les députés se mettaient à exercer tous les jours cette compétence nouvelle, afin d'examiner l'application d'une loi dans leur circonscription avec le soutien d'un administrateur de l'Assemblée, la situation serait impossible à gérer pour notre institution. Mes amendements prévoient donc plusieurs possibilités allant d'un droit de tirage pour chaque député une fois par session ordinaire – c'est l'hypothèse la plus large – à un droit de tirage pour chaque groupe une fois par session ordinaire – c'est l'hypothèse la plus restrictive – en passant par une possibilité

intermédiaire qui serait un droit de tirage par groupe et par commission une fois par session ordinaire.

M. Sylvain Waserman, rapporteur. Il y a deux questions différentes. La première est le droit nouveau – c’est l’expression que vous avez utilisée...

M. Jean-Noël Barrot. Non, j’ai parlé de faculté.

M. Sylvain Waserman, rapporteur. ... qui permettrait aux députés d’aller contrôler la façon dont les lois votées à Paris sont mises en œuvre sur le terrain. Un tel pouvoir est déjà prévu par une loi organique pour certains rapporteurs, notamment dans le cadre du budget. Par parallélisme des formes, le nouveau droit que vous proposez ne pourrait être reconnu que par une loi organique. Je pense que nous sommes très majoritairement d’accord avec l’idée qu’un des rôles du député est d’aller voir dans son territoire quelle est l’effectivité des lois votées à Paris. On le fait déjà un peu d’une façon empirique, mais sans avoir les pouvoirs que vous suggérez et il faudrait, je le répète, passer par une loi organique pour aller plus loin.

Vous demandez aussi, et surtout, des moyens spécifiques qui seraient à la disposition des groupes ou des parlementaires pour réaliser ce type de travail. Je ne suis pas favorable à ce que l’on ancre un tel principe dans le Règlement. En effet, ce n’est pas le bon cadre pour consacrer des moyens à telle ou telle activité. L’Assemblée en décide souverainement. Rien ne l’empêche de prévoir spécifiquement des moyens pour une mission ou pour un sujet, par exemple dans le cadre d’une commission d’enquête ou d’une mission d’information.

Nous sommes actuellement au milieu du gué. On pourrait créer, dans le cadre d’une loi organique, un droit supplémentaire qui permettrait de contrôler l’application des lois « au dernier kilomètre » et qui vaudrait à l’égard des services déconcentrés de l’État, d’une manière officielle. On pourrait ainsi se rendre dans une direction régionale de l’environnement, de l’aménagement et du logement pour voir si une circulaire ou un décret est bien appliqué par les fonctionnaires. En ce qui concerne les moyens, beaucoup de choses se passent déjà à l’Assemblée, notamment dans le cadre du « printemps de l’évaluation » auquel nombre d’entre nous ont participé.

Je vais émettre, à regret, un avis défavorable. Vous posez une vraie question, mais la solution que vous proposez ne me paraît pas la bonne. C’est plutôt dans une loi organique qu’il faudrait prévoir un nouveau droit. Nous pourrions faire ce choix dans le cadre de la révision constitutionnelle, à la faveur d’un dialogue avec le Sénat. Par ailleurs, certaines mesures peuvent se rattacher à la logique des comités d’évaluation : il faut une vision d’ensemble des actions d’évaluation des politiques publiques, y compris en ce qui concerne leur mise en œuvre. Je ne vois pas de solution idéale au-delà de ces deux points.

La position que je viens d’exprimer vaut pour l’ensemble des amendements déposés sur ce sujet.

Mme Élodie Jacquier-Laforge. Je voudrais saluer les travaux de Jean-Noël Barrot, la constance de son implication dans ce domaine et sa participation au printemps de l’évaluation.

L’évaluation des politiques publiques est une des trois missions constitutionnelles des parlementaires. Les propositions de notre collègue permettront de nous donner un cadre en la matière. On peut se rendre dans une prison, de droit, mais il est plus difficile de

demander à voir le directeur départemental des territoires ou le directeur départemental de la protection des populations au sein d'une préfecture. Même si la Constitution nous confie la mission d'évaluer les politiques publiques, il nous manque une légitimité vis-à-vis de l'administration ainsi que des moyens. Mes collaborateurs en circonscription sont de qualité, mais ils ne sont pas à même de m'accompagner pour aller voir la DDT ou d'autres organismes.

Ces propositions nous permettront d'avancer en renforçant les pouvoirs des parlementaires. Il serait très positif de se doter de cette possibilité nouvelle et de bénéficier du soutien des administrateurs de l'Assemblée.

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. L'exemple que vous avez cité, celui des prisons, est une disposition de niveau législatif. Une loi autorise les députés à visiter les lieux d'incarcération. Comme l'a dit le rapporteur, le Règlement n'est vraiment pas le bon niveau normatif.

M. Marc Le Fur. L'idée sous-jacente me paraît objectivement excellente. Il reste à savoir quelle doit être sa traduction.

Nous subissons les conséquences des décisions, à mon avis funestes, car elles nous ont éloignés du terrain, que nous avons prises au début de cette législature, comme la disparition de la réserve parlementaire. Elles font que les administrations nous traitent avec le plus grand mépris, alors que ce n'était pas le cas il y a quelques législatures. Des réflexes élémentaires à notre égard ont disparu.

L'idée qui nous est proposée est bonne et doit être retenue. C'est un moyen de donner un tour un peu concret à notre mission de contrôle. Il n'est pas inutile d'aller voir les administrations sur le terrain, mais cela implique de ne pas se limiter à nos circonscriptions. Dans la mienne, il n'y a pas d'administrations compétentes : elles sont implantées dans le chef-lieu du département, dans celui de la région ou dans les ministères, qui sont amenés à traiter directement certaines affaires.

L'exemple que nous avons en tête est celui des prisons. Nous ne pouvons officiellement entrer dans aucune autre administration. Par exemple, on ne peut pas se rendre dans une école publique si on n'y est pas invité. On l'est, naturellement, mais ce n'est qu'une invitation : nous n'avons de position particulière par rapport à d'autres citoyens français.

Je suis d'accord avec Jean-Noël Barrot : il faut creuser cette question, sans quoi nous allons devenir des gestionnaires de l'abstraction alors que notre vocation est d'être très concret. Pour cela, nous devons avoir les moyens d'assurer un contrôle lui aussi très concret.

Merci, madame la présidente, de m'avoir permis de m'exprimer dans cette commission.

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. Vous êtes toujours le bienvenu, monsieur le président Le Fur.

M. Philippe Gosselin. Cette série d'amendements pose la question importante de l'évaluation des politiques publiques et du rôle que chaque parlementaire peut avoir. Comme Marc Le Fur vient de l'indiquer, je crois qu'il faut avoir une vision qui aille au-delà de nos circonscriptions. Certaines d'entre elles sont un peu des déserts administratifs : on n'y trouve

pas de sous-préfecture ou de service de l'État en tant que tel. Je n'en fais le reproche à personne : c'est ainsi, et il faut donc élargir un peu l'angle.

Comme le souligne l'exposé sommaire des amendements, la question sous-jacente est celle de l'ancrage territorial. Il y a peut-être un malaise chez un certain nombre de parlementaires, qui sentent bien qu'ils ont besoin d'être davantage présents sur le territoire – cela ne fait aucun doute.

La question des circonscriptions conduit à s'interroger sur les conséquences de la représentation proportionnelle. Par définition, les députés qui seront élus dans le cadre d'une liste nationale n'auront plus de circonscription – mais nous verrons bien la proposition qui nous sera faite, puisque toute la révision constitutionnelle est remise à plat. Qu'en sera-t-il pour ces députés ? Il pourrait y avoir un statut de député territorial et un autre, différent, de député élu au scrutin proportionnel. On voit bien que cette question apparaît en filigrane.

M. Bruno Questel. Je voudrais rappeler que l'on peut cumuler un mandat local et un mandat parlementaire. J'invite chacun à s'investir pleinement dans les futures campagnes électorales au niveau départemental et régional.

M. Philippe Gosselin. Nous le faisons !

M. Bruno Questel. Je comprends tout à fait l'esprit dans lequel ces amendements nous sont proposés. Il s'agit d'être complètement en mesure d'exercer un contrôle de l'application de la loi dans nos circonscriptions. Néanmoins, certaines d'entre elles sont totalement dépourvues de services de l'État. À titre personnel, je propose que cette question soit traitée dans le cadre de la réflexion collective qui doit avoir lieu, dans les semaines ou les mois à venir, à l'échelle des groupes, sur la manière dont pourrait fonctionner une Assemblée nationale dont le nombre de députés serait réduit et qui serait en partie élue au scrutin proportionnel. Même si ces amendements ne manquent pas de pertinence, je crois qu'il faut réfléchir plus globalement et de la façon la plus œcuménique possible sur ce sujet qui a son importance, mais qui me paraît un peu décalé dans le cadre actuel.

M. Erwan Balanant. Tout le monde le dit : c'est une question importante. Elle pourrait certes mériter d'autres avancées, dans d'autres cadres, notamment au niveau législatif, mais je pense qu'on peut déjà acter quelque chose. Comme le disait ma grand-mère, un tiens vaut mieux que deux tu l'auras. Si nous avançons maintenant grâce à la très bonne proposition de Jean-Noël Barrot, nous aurons ensuite toute latitude pour continuer la réflexion sur ce sujet auquel s'intéressent non seulement notre collègue et le groupe MODEM, mais aussi tous les autres groupes. Il s'agit de savoir comment nous suivons la mise en œuvre concrète de la loi dans nos territoires. Cela permet de voir, parfois, comment il faudrait la faire évoluer : elle n'est pas gravée dans le marbre *ad vitam aeternam*. Je pense que nous devons avancer en adoptant la proposition qui nous est faite, quitte à aller plus loin par la suite. Il me semble qu'il y a notamment un lien à établir avec le calendrier parlementaire : on peut imaginer des temps où les députés se consacrent à une mission d'évaluation, qui peut durer plus d'une journée.

Mme Cécile Untermaier. Je trouve que ces amendements sont extrêmement intéressants sur le fond. Ils permettent, pour la première fois, de se poser la question du rôle local du député. Le Règlement fait totalement l'impasse sur le travail réalisé en circonscription ou ailleurs, en région par exemple.

J'ai bien compris que la loi organique serait le bon véhicule et je suis favorable à ce qu'un groupe de travail se saisisse de ces questions qui sont tout à fait majeures. Il me semble qu'il faut aussi travailler sur le rôle local du député en ce qui concerne la préparation des textes, notamment à propos de l'étude d'impact. Il faut rapprocher l'Assemblée nationale du terrain. Cela représente un vaste chantier.

Je pense qu'il faut trouver le moyen d'évoquer cette question dans le cadre du Règlement. Doit-on le faire en adoptant ces amendements ? Il faut, en tout cas, parvenir à introduire dans le Règlement la question du travail réalisé au niveau local, tant pour l'évaluation d'un projet de loi que pour celle de son application.

Pour ce qui est de la réserve parlementaire, je ne me suis jamais sentie visée par les accusations de clientélisme : j'avais mis en place des jurys citoyens. Le Fonds pour le développement de la vie associative (FDVA), qui a remplacé la réserve parlementaire, est très opaque. Les dates des réunions sont connues très tardivement et on ne sait pas quel est le sort réservé aux dossiers. Nous devons tirer les conclusions de ce dispositif, qui n'est pas meilleur que l'ancienne réserve parlementaire – il est même beaucoup moins bon, et je le dis sans esprit polémique. Une mission de contrôle sur le fonctionnement du FDVA nous éclairerait beaucoup.

En ce qui concerne les amendements, nous voterons pour que le rôle local du député soit enfin inscrit dans notre Règlement.

M. Didier Paris. Je pense que nous partageons tous l'objectif de notre collègue Jean-Noël Barrot, qui est de suivre l'application des lois dans nos territoires. L'évaluation est, en effet, un des rôles essentiels qui nous reviennent. Néanmoins, je suis d'accord avec l'idée que l'approche proposée n'est pas nécessairement la meilleure.

Tout d'abord, la méthode envisagée paraît intéressante, mais elle pourrait aussi être rigide : ce droit de tirage correspondrait assez peu à la réalité territoriale que nous vivons tous les jours.

Par ailleurs, il y a déjà des rapporteurs d'application, des missions d'information existent et la loi a fixé des règles qui permettent d'intervenir dans certains domaines spécifiques, comme les maisons d'arrêt ou les centres psychiatriques. Je ne suis pas sûr qu'il soit nécessaire de généraliser ce dispositif.

Je ne suis pas certain non plus que cela permettrait un meilleur ancrage territorial des parlementaires. Si c'était le cas, ce serait d'ailleurs assez grave. Notre travail de député ne réside pas dans notre capacité à aller « emmerder » telle ou telle administration, si vous voulez bien me pardonner cette expression : il fait plutôt appel à la concertation, à des projets et à la discussion avec différents acteurs, qui ne doit surtout pas avoir lieu dans les conditions dont nous parlons. C'est peut-être l'ancien membre du corps préfectoral qui s'exprime, mais je sais à quel point la création d'outils ou de projets publics est parfois délicate et qu'elle peut aller assez mal avec ce type de dispositions.

Je rejoins ceux qui pensent que c'est un bon sujet de réflexion ou de discussion, mais pas dans ces conditions-là. Il faut veiller à conserver les bornes qui s'imposent, y compris sur le plan constitutionnel pour ce qui est de la logique territoriale.

Mme Maina Sage. Sur le fond, nous soutiendrons ces amendements visant à accorder aux députés des moyens supplémentaires dans le cadre de leur mission de contrôle. Sur la forme, il y a peut-être des points à revoir, éventuellement d'ici à la séance, mais il nous paraît vraiment de bon aloi de permettre à tous les députés, y compris en dehors d'une mission ou d'un rapport spécifique, de bénéficier de moyens complémentaires en vue de réaliser une évaluation, dans un ordre qu'il nous revient d'établir.

M. Paul Molac. Je soutiens ces amendements. J'ai toujours pensé que le rôle du parlementaire était d'être attentif à ce qui se passe dans son territoire et d'en informer le Gouvernement et l'administration. Cela influe, par ailleurs, sur la vision de la loi que l'on peut avoir et sur la possibilité d'adopter des lois en adéquation avec le terrain. Sans ce type d'aller-retour, je considère que je ne pourrais pas légiférer comme il faut. On doit garder « les pieds dans la glaise » si l'on veut adopter de bonnes lois.

M. Jean-Noël Barrot. En ce qui concerne le bon niveau normatif, je veux rassurer nos collègues réticents. Ces amendements ne tendent pas à créer un droit nouveau et ils ne posent absolument aucun problème sur ce plan. Ils permettront tout simplement à notre collègue Vincent Bru, par exemple, de demander à notre présidente son accord pour avoir à sa disposition un administrateur de la Commission, le temps d'une journée – mais on peut discuter des modalités –, afin d'aller vérifier si la loi est correctement appliquée dans sa circonscription.

Je n'ai pas, en la matière, d'exemple précis de texte qui aurait été adopté par notre commission, mais on peut penser à une réforme du permis de conduire : avec l'administrateur qui serait détaché auprès de lui, Vincent Bru prendrait contact avec des associations d'utilisateurs et des auto-écoles et il demanderait un rendez-vous à la préfecture, qui n'aurait aucune obligation de lui répondre favorablement. Il conduirait ses entretiens et produirait ensuite une note qui serait présentée à notre commission dans les conditions que notre présidente déciderait.

Ce dispositif permettrait d'établir un lien entre le terrain et les décisions que nous prenons ici. Nous pouvons rester sourds aux appels des Français, qui veulent plus de proximité et d'effectivité dans l'application de la loi, mais nous pouvons également dire clairement, avec cette réforme du Règlement, que nous comptons bien faire des parlementaires des vigies de l'application de la loi « au dernier kilomètre », dans les meilleures conditions.

M. Sylvain Waserman, rapporteur. L'amendement CL195 se traduirait par 577 droits de tirage... Ce n'est pas possible, il faut être raisonnable !

M. Jean-Noël Barrot. Je le retire volontiers au profit des trois autres.

M. Sylvain Waserman, rapporteur. L'amendement CL197 tend, pour sa part, à donner le pouvoir de décision à un président de commission...

M. Jean-Noël Barrot. Permettez-moi de préciser mes propositions. Nous pouvons d'ores et déjà mettre de côté la version dans laquelle chaque député aurait un droit de tirage une fois par an. Il faudrait tout de même s'assurer auprès du président de commission de la disponibilité d'administrateurs avant de l'exercer, mais 577 droits de tirage par an, c'est évidemment trop lourd, je retire donc cet amendement.

Trois autres solutions sont donc proposées. Deux d'entre elles prévoient un droit de tirage par groupe et par an ; dans l'une, le pouvoir de désignation revient au Président de l'Assemblée nationale, c'est l'amendement CL198, et dans l'autre, ce pouvoir revient aux présidents de groupe, c'est l'amendement CL196.

Une version intermédiaire prévoit que les présidents des commissions permanentes donnent un droit de tirage chaque année à un représentant par groupe. En multipliant le nombre de commissions par le nombre de groupes, nous arrivons à 64 droits de tirage par an. C'est la solution intermédiaire entre huit droits de tirage par an – un par groupe – et 577.

M. Sylvain Waserman, rapporteur. Aujourd'hui, une commission permanente – et non pas son seul président – peut créer une mission d'information, mais sa composition doit respecter le pluralisme politique. Avec vos propositions, nous passerions d'une logique dans laquelle une commission peut se saisir d'un sujet et créer une mission reflétant la diversité des opinions politiques à une décision individuelle donnant lieu à un rapport individuel. C'est une difficulté.

Nous sommes tous sensibles à ces questions, mais je pense que les solutions proposées ne sont pas les bonnes. Une autre voie est peut-être possible, mais je ne la vois pas dans ces amendements. Malgré l'intérêt de la démarche, il ne me paraît pas possible, pragmatiquement, de la mettre en œuvre.

M. Bruno Questel. L'amendement CL196 me pose un problème de proportionnalité. Un député par groupe, voilà qui désavantage cruellement le groupe majoritaire, quel qu'il soit. Sur le fond, cela me gêne.

M. Jean-Noël Barrot. La même règle prévaut pour les commissions d'enquête !

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. Il faut trouver les bons moyens. Pour les rapports budgétaires de la commission des Finances, ou lorsque les autres commissions nomment un rapporteur pour avis sur le budget, ils sont accompagnés par un administrateur dans leurs travaux et lors des déplacements. Rien n'interdit de consacrer une partie de ces rapports au contrôle de la mise en œuvre des textes récemment adoptés. Ce pourrait être une bonne pratique.

Beaucoup de choses doivent figurer dans le Règlement et être gravées dans le marbre, car elles sont fondamentales et touchent aux droits des oppositions et à l'organisation de notre vie collective. Mais il existe d'ores et déjà beaucoup de possibilités d'action, et nous ne les utilisons pas assez, par manque de moyens ou de volonté de notre part. À nous de nous emparer de toutes les possibilités d'action qui existent dans le cadre de notre mandat.

L'amendement CL195 est retiré.

La Commission rejette successivement les amendements CL196, CL197 et CL198.

Elle est saisie de l'amendement CL45 de M. Olivier Becht.

M. Michel Zumkeller. Cet amendement concerne les lois de finances. Nous souhaitons inscrire dans le Règlement que, dans chaque commission permanente, tous les groupes disposent au moins d'un rapporteur pour avis.

M. Sylvain Waserman, rapporteur. Cela ne relève pas, selon moi, du Règlement, mais des règles propres à chaque commission.

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. La pratique de la commission des Lois en la matière est d'attribuer les rapports pour avis proportionnellement à l'importance de chaque groupe politique, et nous essayons également de « coller » aux affinités des uns et des autres. Par exemple, nous avons confié un rapport pour avis sur l'outre-mer au groupe GDR en début de législature.

M. Philippe Gosselin. Je souris, car notre collègue a bien fait de préciser, dans l'exposé sommaire, que son amendement concernait les lois de finances. Nous savons, suite à l'adoption des articles précédents, que les rapporteurs pour avis hors des lois de finances seront les muets du sérail, puisque leur rapport ne sera plus publié et qu'ils n'interviendront plus dans la discussion générale...

La précision qui est proposée est importante et intéressante, et je la soutiens bien volontiers.

Mme Marietta Karamanli. Cette proposition va dans le bon sens, en effet. Ce n'est peut-être pas au Règlement de le prévoir, mais il serait utile qu'il y ait une harmonisation du « tourniquet » qui fonctionne dans chaque commission. Les règles ne sont pas les mêmes d'une commission à une autre, et il n'est pas normal de traiter différemment les députés de l'opposition et de la majorité au sein des différentes commissions.

En début de législature, nous avons mené un travail sur l'Europe, et les présidents de groupe s'étaient rencontrés à ce sujet. À l'occasion de cette réforme du Règlement, il est essentiel d'harmoniser la répartition des rapports et les pratiques entourant la nomination de co-rapporteurs, afin que l'opposition puisse être correctement représentée, en fonction de son poids dans l'hémicycle. Ce travail doit être fait de manière très transparente.

La Commission rejette l'amendement.

Article 37 (art. 146-1-1 [nouveau] du Règlement de l'Assemblée nationale) :
Contrôle de l'exécution des lois de finances

La Commission adopte l'article 37 sans modification.

Article 38 (art. 146-2 du Règlement de l'Assemblée nationale) : Composition du bureau du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques

La Commission adopte l'article 38 sans modification.

Après l'article 38

La Commission est saisie de l'amendement CL289 de Mme Olga Givernet.

Mme Olga Givernet. L'article 38 porte sur le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques (CEC). Celui-ci est présidé par le Président de l'Assemblée nationale, mais son bureau, qui compte plusieurs vice-présidents et secrétaires, n'a pas été réuni depuis le début de la législature. Nous souhaitons lui confier la responsabilité de définir le programme des travaux dans l'année, afin qu'il se réunisse au moins une fois par an.

M. Sylvain Waserman, rapporteur. Nous avons fait un long point avec le président Ferrand sur l'activité du CEC, à la suite de la présentation de l'ensemble des amendements. Rappelons que le CEC s'est tout de même réuni, notamment pour des tables rondes, avec des experts.

Si l'on étudie l'ensemble des amendements consacrés au CEC, deux sujets semblent particulièrement importants.

En premier lieu, il n'existe pas de vision consolidée globale des activités de l'Assemblée nationale en matière d'évaluation, ce qui pose problème. La commission des Finances agit beaucoup en la matière, la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) lui donnant mandat de vérifier l'exécution des missions budgétaires et d'évaluer l'efficacité des deniers publics utilisés. Chaque commission permanente mène sa propre action d'évaluation, le CEC également, de sorte que l'évaluation est morcelée et qu'il n'en existe pas de vision consolidée.

Une autre proposition qui a été émise est que le CEC suggère des programmes d'action clairs pour les semaines d'évaluation. Après cet échange assez long avec le président Ferrand, je pense que, pour nombre d'amendements, il n'y a pas besoin du Règlement pour renforcer l'action du CEC. Ce qu'il faut, c'est une impulsion. Je crois que le président Ferrand a pris plusieurs initiatives en la matière, et qu'il a entendu votre appel à passer à l'étape suivante sur les deux points que j'ai soulevés.

Mon avis est donc défavorable à ces amendements, pour deux raisons. S'agissant spécialement de l'amendement CL289, ce n'est pas au bureau du CEC, mais au CEC dans son ensemble de proposer le programme de travail.

Au-delà, la bonne solution me semble celle proposée par le président Ferrand : organiser dans les semaines ou les mois qui viennent une réunion formelle du CEC pour traiter les deux questions évoquées. Comment obtenir une vision globale consolidée de l'ensemble de l'activité de l'Assemblée ? C'est un manque criant, car il n'existe pas de parole forte sur l'ensemble de nos activités d'évaluation, alors que nous en avons beaucoup. Peut-être certains aspects sont-ils insatisfaisants, mais l'évaluation est performante sur d'autres. Le CEC, en outre, a vocation à proposer à la Conférence des Présidents des ordres du jour dans le cadre du « printemps de l'évaluation », ainsi que des thématiques d'évaluation.

Je vous propose de retirer ces amendements, car l'engagement du Président de l'Assemblée nationale répond pleinement à vos demandes, et le Règlement n'est pas le texte adéquat pour appuyer cette dynamique.

Mme Olga Givernet. Permettez-moi de rectifier un certain nombre de points. Effectivement, avec Marie Tamarelle-Verhaeghe, qui est comme moi vice-présidente du CEC, nous avons fait part de nos recommandations au Président de l'Assemblée nationale. Nous sommes au regret de constater qu'il n'a pu nous recevoir jusqu'à présent, et qu'il nous propose de le faire à une date postérieure à la réforme de notre Règlement.

Il est important de corriger, dans le Règlement lui-même, certains dysfonctionnements. Il est regrettable que le bureau du CEC ne se réunisse pas, et que nous ne puissions y échanger sur le calendrier avant de le présenter au Comité. S'agissant d'un amendement d'appel, j'accepte de le retirer, mais je maintiens les autres amendements consacrés au CEC.

L'amendement est retiré.

La Commission est saisie des amendements CL291, CL292 et CL290 de Mme Marie Tamarelle-Verhaeghe.

Mme Marie Tamarelle-Verhaeghe. J'aimerais savoir, sur l'ensemble des députés présents ici, combien connaissent le CEC ? Je ne suis pas sûr qu'ils soient nombreux... Or c'est un outil d'un incontestable intérêt qui a été mis à la disposition de l'Assemblée pour exercer la mission d'évaluation et de contrôle dont nous avons tous unanimement constaté l'importance, et que l'Assemblée éprouve de grandes difficultés à remplir. C'est une mission en souffrance, et Mme Givernet et moi pensons que le CEC permettrait de contribuer à la promotion de l'évaluation et du contrôle au sein de l'Assemblée.

Les missions attribuées au CEC étaient assez ambitieuses, il devait être la « tour de contrôle » de l'évaluation. Aujourd'hui, il s'avère, contrairement à ce qui est inscrit dans le Règlement, que ce Comité est incapable d'assurer son rôle d'évaluation des amendements et des études d'impact, qu'il ne peut pas proposer de sujets pour la semaine de contrôle, et que son bureau ne se réunit jamais.

Il y a donc un réel problème, sur lequel nous appelons votre attention car il serait dommage de passer à côté. Nous avons proposé cinq amendements. Certains méritent d'être rediscutés, mais si nous les adoptons, ils permettraient au CEC de jouer son rôle de « tour de contrôle ». Chaque commission est responsable de l'évaluation dans son champ de compétence, mais nous n'avons pas de vision d'ensemble des activités d'évaluation au sein de l'Assemblée nationale. Il faudrait à tout le moins permettre que le bureau du CEC se réunisse, afin de faciliter l'organisation de ses travaux.

L'amendement CL291 fait suite à une obligation inscrite dans le Règlement. Actuellement, la seule activité du CEC est de publier des rapports d'évaluation de politiques transversales. Le Règlement prévoit que le Gouvernement est obligé de répondre aux rapports du CEC dans les trois mois qui suivent leur publication, soit lors de la semaine d'évaluation et de contrôle, soit par un rapport écrit, soit lors d'une rencontre du Gouvernement avec le Comité. Dans les faits, cela ne se produit quasiment pas. L'amendement prévoit la possibilité que le CEC entende le Gouvernement quand réponse n'a pas été donnée. Après réflexion, cet amendement n'est pas réalisable dans le cadre actuel, car le CEC n'est pas une commission, nous devons y retravailler et je le retire donc.

L'amendement CL292 prévoit la réunion formelle du bureau du CEC pour permettre de formuler des propositions lors de la semaine de contrôle.

Enfin, l'amendement CL290 prévoit la remise d'un rapport annuel sur l'activité d'évaluation au sein de l'Assemblée nationale. Cette possibilité, qui sera rediscutée avec le Président de l'Assemblée nationale, ne pourra se concrétiser si elle n'est pas inscrite dans le Règlement de l'Assemblée nationale.

Afin de permettre d'en rediscuter, je retire les amendements CL291 et CL292, et je laisse à votre appréciation l'amendement CL290.

M. Sylvain Waserman, rapporteur. Pour les raisons que j'ai évoquées, j'émet un avis défavorable. Vous soulevez de réelles questions, mais je pense que le président Ferrand, qui préside le CEC, répondra pleinement à vos attentes. Je suis personnellement opposé au

fait de graver ces dispositions dans le marbre du Règlement, alors que rien ne nous empêche de faire tout cela dès aujourd'hui. Sur le fond, nous sommes favorables à l'approche, mais ne souhaitons pas l'inscrire dans le Règlement.

M. Bruno Questel. Il n'est pas opportun d'inscrire dans le Règlement des règles sur la pratique d'un comité, quel qu'il soit, qui imposeraient au président de celui-ci ou à ses membres un mode opératoire figé. Il faut examiner avec le président Ferrand les façons de faire évoluer les pratiques de fonctionnement, sans inscrire dans le Règlement des règles qui pourraient s'avérer pénalisantes ou trop rigides. Je vous demande de retirer vos amendements, à défaut les députés du groupe La République en Marche voteront contre.

M. Philippe Gosselin. Je connais bien le CEC pour y avoir siégé lors de la législature précédente, et le fait est que l'on s'y ennuie un peu. Il n'y a pas de moyens, il est difficile de faire connaître ce qui s'y fait.

Pourtant, des travaux d'évaluation intéressants y sont menés. C'est très frustrant, ce n'est pas valorisant, on y passe des heures, totalement invisible, en se privant parfois pour cela d'interventions en séance ou en commission.

L'évaluation pose un vrai problème, qu'il faut réexaminer en fonction de la répartition nouvelle souhaitée par la majorité et d'autres groupes politiques. Cela montre qu'il aurait mieux valu réviser la Constitution avant le Règlement, mais je sais que cette remarque va susciter des commentaires désapprouvés.

Je n'insiste pas, mais l'évaluation pose un problème que le Règlement ne permettra peut-être pas de régler.

M. Erwan Balanant. Je suis d'accord avec une partie des propos de M. Gosselin, et si l'on se plonge un peu dans notre Règlement, on trouve un grand nombre d'outils d'évaluation, notamment à l'article 145-7. J'avais découvert, en lisant le Règlement à mon arrivée, l'alinéa 3 de cet article qui prévoit de manière presque obligatoire l'évaluation des lois trois ans après leur entrée en vigueur. Pourtant, ce n'est presque jamais fait.

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. Vous exagérez !

M. Erwan Balanant. On ne le fait pas assez, madame la présidente. Mais votre travail de suivi des textes est remarquable, ainsi que les tableaux que vous réalisez.

Il faudra que nous réfléchissions profondément sur l'évaluation, c'est un sujet sur lequel nous devons nous pencher car c'est une vraie demande de nos concitoyens. Combien de fois nous dit-on, sur le terrain, qu'il faudrait une loi sur un sujet alors qu'il en existe déjà une ? Et, inversement, combien de fois nous demande-t-on pourquoi un texte existant n'est pas appliqué ? Essayons de mener un travail de fond sur ces sujets.

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. Avant la loi relative à l'asile et à l'immigration, nous avons réalisé une évaluation de la précédente loi sur l'immigration, conduite par Jean-Michel Clément et Guillaume Larrivé. Des travaux d'évaluation de la loi sur les actions de groupe vont être menés par Laurence Vichnievsky et Philippe Gosselin. C'est donc possible à droit constant, sans modifier le Règlement.

Mme Cécile Untermaier. Je trouve que ces amendements sont bons, car ils mettent la lumière sur un dispositif qui ne fonctionne pas. Tout le monde parle du CEC, c'est notre

alibi pour prétendre que l'Assemblée nationale exerce sa mission de contrôle et d'évaluation, mais à vous entendre, nous constatons que les choses ne fonctionnent pas, et je vous remercie de nous permettre de sortir de l'hypocrisie.

Il faut être clair, on ne peut pas dire d'un côté que le rôle d'un député, c'est le contrôle, et laisser perdurer des dispositifs qui ne fonctionnent pas, il en va de notre responsabilité. Je n'ai pas la chance de faire partie de ce Comité d'évaluation et de contrôle, peut-être faut-il que je m'en félicite ? Le « printemps de l'évaluation » arrive, nous souhaitons mettre en avant le rapporteur d'application, il me semble que le contrôle doit être organisé. Le Règlement est aussi là pour donner de la lisibilité à tout ce travail, et le CEC doit être un des maillons qui soutiennent ce travail. En l'état, nous soutenons ces amendements.

Les amendements CL291 et CL292 sont retirés.

La Commission rejette l'amendement CL290.

Elle est ensuite saisie de l'amendement CL288 de Mme Olga Givernet.

Mme Olga Givernet. Cet amendement soulève un vrai dysfonctionnement de notre Règlement, et les propos précédents du rapporteur n'y apportent pas de réponse.

Lorsque le CEC publie un rapport, un rapport de suivi peut être réalisé sur la mise en œuvre de ses conclusions. Aujourd'hui, ces rapports de suivi sont lancés de manière automatique six mois après la publication du rapport initial alors que, politiquement, le calendrier peut ne pas être favorable. C'est une vraie question politique. Les conclusions du CEC soumettent des préconisations au Gouvernement, et il lui faut parfois plus de six mois pour les mettre en œuvre.

Ces rapports de suivi rendus six mois plus tard peuvent donc poser problème, d'autant qu'ils entrent dans le droit de tirage des groupes : ces derniers n'ont donc pas le choix du sujet qu'ils vont traiter.

Par ailleurs, je voudrais dire à Mme Untermaier que c'est tout de même une chance que de faire partie du CEC : les sujets des rapports sont passionnants, car ils sont transversaux et ne pourraient pas être traités par l'une ou l'autre des commissions permanentes. Je souhaite que l'on leur donne plus de reconnaissance, et que l'on facilite leur suivi.

M. Sylvain Waserman, rapporteur. Je suis tiraillé entre deux points de vue. D'un côté, si aucun groupe ne le demande, c'est que le rapport de suivi n'a pas d'intérêt : donc, pourquoi prévoir automatiquement ce rapport ? D'un autre côté, un rapporteur est nommé au départ, et nous sommes en train de placer sur son chemin critique l'accord d'un groupe politique. Cela n'existe nulle part dans le Règlement : jamais, une fois qu'un rapporteur est nommé, on ne place l'accord d'un groupe politique sur le chemin critique de son rapport.

Mme Olga Givernet. Il s'agit d'un autre rapport !

M. Sylvain Waserman, rapporteur. Mais je veux dire que nous sommes en train de placer un jalon qui impose l'accord d'un groupe politique. Je ne sais pas si ce problème est réel ou théorique. Je vous propose d'y réfléchir à tête reposée : proposez à nouveau le même amendement dans l'hémicycle, et je vous donnerai une réponse claire.

Je suis mal à l'aise avec l'idée de placer sur le chemin critique d'un rapporteur la validation d'un groupe politique qui, à mon sens, n'a pas d'équivalent dans le Règlement. Cela dit, je comprends bien qu'il ne soit pas utile de faire un rapport si personne n'en veut.

Mme Olga Givernet. Je me permets de préciser le processus : le rapport est réalisé et rendu par le rapporteur, et il est possible qu'un rapport de suivi soit demandé, par le rapporteur ou toute autre personne. J'ai personnellement travaillé sur le suivi d'un rapport initial dont je n'étais pas l'auteur. C'est un nouveau rapport, qui s'inscrit dans la continuité du premier. Il est plus léger, mais il est considéré comme un rapport à plein titre, et vient réduire le droit de tirage des groupes. Il m'apparaît donc important que le groupe puisse valider le sujet du rapport de suivi.

M. Bruno Questel. Si l'on peut comprendre le fond, mon interrogation porte sur l'opportunité de placer un président de groupe en position de demander un rapport de suivi sur le fonctionnement d'un comité d'évaluation...

Mme Marie Tamarelle-Verhaeghe. Non, ce n'est pas cela...

M. Bruno Questel. C'est ce que l'on comprend de l'exposé sommaire.

Mme Olga Givernet. Je retire l'amendement afin d'apporter les explications demandées, et je le déposerai à nouveau en vue de la séance publique.

L'amendement est retiré.

Article 39 (art. 147 du Règlement de l'Assemblée nationale) : Dématérialisation de la transmission des pétitions

La Commission adopte l'amendement de précision CL310 du rapporteur.

Elle en vient à l'amendement CL325 du rapporteur.

M. Sylvain Waserman, rapporteur. Nous souhaitons que le Bureau de l'Assemblée précise les conditions d'authentification des pétitionnaires plutôt que de les inscrire dans le Règlement, ce qui serait trop compliqué et trop rigide.

La Commission adopte l'amendement.

Puis elle adopte l'article 39 modifié.

Article 40 (art. 148 du Règlement de l'Assemblée nationale) : Conditions d'examen et de publicité des pétitions

La Commission est saisie de l'amendement CL124 de Mme Sylvia Pinel.

M. Sylvain Waserman, rapporteur. Je suis défavorable à l'amendement, car je suis partisan, contrairement à ce qui est proposé, de maintenir le seuil à 100 000 signataires pour qu'une pétition soit mise en ligne sur le site de l'Assemblée nationale. Nous sommes conscients que c'est un seuil assez bas, mais cela n'entraîne pas une charge de travail considérable.

La Commission rejette l'amendement.

Elle examine ensuite l'amendement CL123 de Mme Sylvia Pinel.

M. Sylvain Waserman, rapporteur. Nous avons renvoyé à une décision du Bureau pour toutes les conditions de recevabilité des pétitions. Nous pourrions débattre de nombreux points pendant de longues heures, mais nous avons préféré renvoyer ces mesures à une décision du Bureau.

La Commission rejette l'amendement.

Elle en vient à l'amendement CL131 de Mme Sylvia Pinel.

M. Paul Molac. Il s'agit d'exiger que les signataires des pétitions soient inscrits sur les listes électorales.

Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la Commission rejette l'amendement.

Puis elle adopte l'amendement de coordination CL328 du rapporteur.

Elle en vient à l'amendement CL101 de M. Christophe Euzet.

M. Christophe Euzet. Le droit actuel des pétitions n'est pas plus satisfaisant que le traitement que nous leur réservons. Tout le monde salue donc les modifications prévues en la matière par le présent texte.

Pour ma part, je voulais appeler votre attention sur le fait que nous ouvrons à 1,05 % des électeurs de notre pays la possibilité de saisir l'Assemblée nationale d'un texte présenté dans l'hémicycle. Nous devons veiller à ce que le système ne soit pas dévoyé et nous assurer que les pétitions soient représentatives, qu'elles ne relèvent pas de préoccupations géographiquement situées.

Il est prévu que la pétition devra être signée par plus de 500 000 citoyens domiciliés dans 30 départements au moins. Je propose d'ajouter une condition : aucun des départements en question ne devra comptabiliser plus de 10 % de l'ensemble des signataires.

Le système est inspiré de ce qui existe en matière de parrainage pour l'élection présidentielle.

M. Sylvain Waserman, rapporteur. C'est un garde-fou indispensable et c'est précisément la raison pour laquelle nous l'avons renvoyé à une décision du Bureau. Les modalités, notamment la répartition des signataires entre ces trente départements, sont importantes. Il ne faudrait pas qu'il y ait seulement vingt-neuf personnes dans vingt-neuf départements...

Votre proposition est tout à fait pertinente mais ne l'inscrivons pas dans le Règlement. Le taux de 10 % sera peut-être trop réhibitoyre. Laissons le Bureau décider des modalités, dont il rendra compte, pour affiner les conditions d'éligibilité.

M. Philippe Gosselin. Ce droit de pétition est très important. Monsieur le rapporteur, j'approuve souvent votre sagesse quand vous ne voulez pas graver certaines dispositions dans le marbre pour que les commissions puissent avoir de la souplesse. En l'occurrence, je crois que notre collègue Christophe Euzet a raison : il faut que les conditions soient claires et précises pour que nos concitoyens connaissent précisément les modalités de

pétition. Il ne faut pas qu'il y ait des risques d'interprétation – je le dis sans faire de mauvais procès à qui que ce soit. La transposition assez carrée de ce qui existe en matière de parrainages peut éviter des dérapages. Je crois que nous devons apporter notre soutien à cet amendement.

M. Raphaël Schellenberger. L'article prévoit déjà un degré minimum de dispersion géographique, sans quoi il serait possible de recueillir 100 000 signatures dans une seule grande ville.

La proposition de M. Euzet me semble néanmoins excessive. Il peut être contre-productif d'entrer dans le détail de la répartition. C'est peut-être accessoire, mais je suis assez surpris des termes employés dans l'exposé sommaire, où il est question de « pétitions identitaires locales ». La formule peut véhiculer une forme de mépris à l'égard de mobilisations qui pourraient avoir lieu localement. Je ne suis pas sûr que ce soit approprié au sujet.

Quoi qu'il en soit, nous ne pouvons pas négliger le fait que certains sujets peuvent concerner davantage certains territoires que d'autres, que certaines problématiques peuvent naître davantage d'un territoire que d'un autre. Je pense à un exemple concret, celui de StocaMine dans ma circonscription. Il est normal que les personnes qui vivent près de ce seul site de stockage souterrain de déchets ultimes dans une mine soient potentiellement plus mobilisées que les habitants d'autres territoires.

Le taux maximum de 10 % est très strict. Il faut évidemment s'assurer d'une répartition des signatures sur l'ensemble du territoire puisqu'il s'agit de sujets nationaux. De là à empêcher un minimum de concentration dans un territoire, cela me semble contre-productif.

M. Paul Molac. En ce qui me concerne, c'est le nombre de trente départements qui m'étonne. Certaines décisions prises dans cette assemblée n'ont parfois des conséquences que sur un ou deux départements. Prenons la carte des régions. C'est ce Parlement qui a décidé de supprimer l'Alsace. À l'époque, je m'étais élevé contre cette suppression.

En Bretagne, dans le département de Loire-Atlantique, une association a réussi à recueillir 110 000 signatures pour faire un référendum. Avec ce type de garde-fous, les habitants de Loire-Atlantique n'auraient même pas le droit de dire qu'ils veulent un référendum pour décider de rejoindre ou non la région Bretagne. C'est leur région d'origine puisque la Loire-Atlantique a été bretonne pendant plus de mille ans. Peut-être que pour vous ce n'est pas important, mais ça l'est pour moi et pour beaucoup de Bretons.

Le Parlement prend des décisions qui ont des répercussions sur la représentation mentale que nous avons de notre région et de ce que nous sommes. Je pense qu'on a le droit de demander un référendum sur ce genre de sujet. On touche alors à quelque chose qui pose problème : la reconnaissance des peuples qui composent la République.

Mme Élodie Jacquier-Laforge. J'aimerais avoir des précisions. Le rapporteur nous dit que le Bureau est le bon niveau de décision. Comment cela se formalise-t-il ? Je pense que la diffusion des décisions du Bureau pourrait être un peu plus systématique...

M. Bruno Questel. Je suis un peu embêté par ce seuil de 10 % qui empêcherait un citoyen du territoire concerné de signer. Il faut aussi veiller à ce que la représentation

nationale dans son ensemble puisse se saisir de tel ou tel sujet micro-local qui aurait une importance. Je demande à mon collègue Euzet de retirer son amendement qui m'apparaît inopérant par rapport à la philosophie globale de la proposition de Richard Ferrand sur la modification du régime des pétitions.

M. Sylvain Waserman, rapporteur. Effectivement, la rédaction de l'amendement est réductrice sur ce point. On ne peut pas dire que s'il y avait 11 % de signataires dans un département, la pétition serait impossible. Je vous invite à bien intérioriser un fait : nous ne changeons pas le Règlement souvent car cela nécessite tout un travail de concertation. On ne va pas recommencer tout ce que nous sommes en train de faire si nous nous rendons compte que le taux de 10 % devrait être ramené à 5 % parce qu'il n'y a pas assez de pétitions.

Sur la publicité, point évoqué par M. Gosselin et Mme Jacquier-Laforge, je vous rappelle que toutes les décisions sont sur le site de l'Assemblée nationale. C'est peut-être un peu difficile à trouver : sur la page d'accueil, il faut cliquer successivement sur « Les députés », puis « Le Bureau » ou « La Conférence des Présidents », où sont répertoriées toutes les décisions.

En revanche, nous n'allons pas demander aux citoyens d'aller trouver les conditions d'application dans un sous-menu. Nous en sommes bien d'accord. Puisque toutes les pétitions seront publiées sur le site, nous devons expliquer toutes ces conditions de manière simple et claire aux citoyens – peu importe que ce soit du niveau du Bureau –, en les faisant évoluer s'il y a lieu.

Quand le président Ferrand a écrit ce texte, c'était avec l'intention de revivifier le principe de pétitions. Dans cette salle, personne ne peut être sûr de la façon dont vont se comporter nos concitoyens. Se saisiront-ils de cette possibilité ? Les seuils seront-ils trop hauts ou trop bas ? On peut intellectualiser un seuil à 10 %, à 15 % ou à 5 %. En réalité, personne ne sait quel en sera l'impact réel.

Le but est bien de faire revivre cette procédure. Nous aurons collectivement progressé le jour où, à partir d'une pétition de 600 000 signataires, la Conférence des Présidents organisera un débat dans l'hémicycle, où celui-ci suscitera le dépôt d'une proposition de loi dans une niche, et où nous adopterons le texte directement inspiré de cette parole citoyenne.

Voilà l'objectif. Je vous invite vraiment à ne pas graver ces seuils dans le marbre parce que nous devons garder une flexibilité. Notre but est de faire vivre ces pétitions. Si une formule mathématique nous permettait d'anticiper le volume de pétitions à partir des seuils, je serais d'accord pour les inscrire. Puisque ce n'est pas le cas, gardons cette flexibilité. En revanche, notre institution doit fixer les règles du jeu de manière transparente et claire.

M. Philippe Gosselin. C'est le type même de débat que nos échanges permettent d'éclairer. Je reviens donc sur ma position : il me semblait important que les règles soient claires, mais je réalise que ces 10 % peuvent apporter des complications et empêcher un débat d'avoir lieu, quand bien même il serait davantage circonscrit à un territoire.

M. Aurélien Pradié. Nos débats montrent à quel point il ne faut pas laisser de latitude au Bureau ; c'est à la commission qu'il revient d'arbitrer. Les modalités qui encadrent le droit de pétition sont consubstantielles de l'exercice même du droit de pétition.

Je n'ai pas de religion sur les modalités, mais je suis certain d'une chose : il ne faut pas laisser au Bureau ce qui est bien plus qu'une appréciation. Dans notre droit, tous les dispositifs liés au droit de pétition ou de consultation des citoyens régulent à la fois les sujets et les modalités de la représentation. Ce sont deux éléments qui ne relèvent pas de l'administration de la démarche, mais de sa réalisation. Ce n'est pas une contingence, c'est consubstantiel. Il doit en être décidé dans le cadre d'un débat parlementaire, non au sein du Bureau.

M. Christophe Euzet. Dans la perspective de l'examen en séance publique, je retire mon amendement. Je veux néanmoins insister sur le fait que la représentativité est indispensable dans l'exercice du droit de pétition.

Je veux dire à M. Schellenberger que je prends bonne note de son cours de droit sur les intérêts locaux. Mais parvenir à voir dans mon propos quoi que ce soit qui aille contre les intérêts locaux relève de la prestidigitation. La règle des 10 % permet justement aux petites circonscriptions qui ne disposeraient pas de la faculté de mobiliser 500 000 personnes de chercher des renforts ailleurs. Ainsi, elles ne se retrouveront pas dans une position de distorsion avec les circonscriptions plus grandes qui n'ont pas besoin de faire appel à des électeurs extérieurs.

Je continue d'appeler l'attention du rapporteur sur la nécessité de trouver une modalité d'organisation qui permette d'éviter des pétitions géographiquement centrées, quand bien même certains textes de loi auraient pour seul objet une région spécifique.

L'amendement est retiré.

La Commission adopte l'amendement CL327 du rapporteur.

Puis elle adopte l'article 40 modifié.

Après l'article 40

La Commission adopte l'amendement de coordination CL309 du rapporteur. L'article 40 bis est ainsi rédigé.

Puis elle examine l'amendement CL46 de M. Michel Zumkeller.

M. Michel Zumkeller. Cet amendement vise à développer l'intérêt de l'Assemblée pour les sujets européens. Il permet à chaque président de groupe de faire inscrire au moins une fois par session une proposition de résolution européenne à l'ordre du jour.

M. Sylvain Waserman, rapporteur. Nous avons déjà adopté un amendement de M. Peu qui prévoit que, pendant les semaines de contrôle, des débats préalables aux réunions du Conseil européen peuvent être organisés. Je ne pense pas qu'il faille rigidifier davantage l'ordre du jour.

La Commission rejette l'amendement.

Article 41 (art. 159 du Règlement de l'Assemblée nationale) : *Contrôle de la présence des députés en séance publique en cas de départ*

La Commission adopte l'amendement de précision CL337 du rapporteur.

Puis elle **adopte** l'article 41 **modifié**.

Article 42 : *Entrée en vigueur de la résolution*

La Commission **adopte** l'article 42 sans modification.

Puis elle **adopte** l'ensemble de la proposition de résolution **modifiée**.

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. Nous avons consacré treize heures trente à l'examen de cette proposition de résolution modifiant le Règlement de l'Assemblée nationale. Nous avons adopté 45 amendements. Le texte sera examiné en séance publique à partir de lundi prochain, 27 mai, à seize heures. Je vous signale que le délai de dépôt des amendements a été repoussé de 24 heures : il est désormais fixé à vendredi, 24 mai, dix-sept heures.

La réunion s'achève à 12 heures 25.



Membres présents ou excusés

Présents. - Mme Caroline Abadie, M. Jean-Félix Acquaviva, M. Pieyre-Alexandre Anglade, M. Erwan Balanant, M. Ugo Bernalicis, M. Florent Boudié, Mme Yaël Braun-Pivet, M. Vincent Bru, M. Éric Ciotti, M. Éric Diard, Mme Nicole Dubré-Chirat, M. Christophe Euzet, M. Jean-Michel Fauvergue, Mme Isabelle Florennes, M. Raphaël Gauvain, M. Philippe Gosselin, M. Guillaume Gouffier-Cha, Mme Émilie Guerel, Mme Marie Guévenoux, M. David Habib, M. Dimitri Houbron, M. Sacha Houlié, M. Sébastien Huyghe, Mme Élodie Jacquier-Laforge, Mme Catherine Kamowski, Mme Marietta Karamanli, M. Philippe Latombe, Mme Marie-France Lorho, Mme Alexandra Louis, M. Jean-Louis Masson, M. Fabien Matras, M. Stéphane Mazars, Mme Emmanuelle Ménard, M. Ludovic Mendes, M. Jean-Michel Mis, M. Paul Molac, M. Pierre Morel-À-L'Huissier, Mme Naïma Moutchou, Mme Danièle Obono, M. Didier Paris, Mme George Pau-Langevin, M. Pierre Person, M. Jean-Pierre Pont, M. Aurélien Pradié, M. Bruno Questel, M. Rémy Rebeyrotte, M. Thomas Rudigoz, M. Pacôme Rupin, Mme Maina Sage, M. Raphaël Schellenberger, M. Jean Terlier, Mme Cécile Untermaier, M. Arnaud Viala, M. Guillaume Vuilletet, M. Jean-Luc Warsmann, M. Sylvain Waserman, Mme Hélène Zannier, M. Michel Zumkeller

Excusés. - Mme Laetitia Avia, Mme Huguette Bello, Mme Coralie Dubost, M. Jean-François Eliaou, Mme Paula Forteza, M. Mansour Kamardine, M. Guillaume Larrivé, M. Olivier Marleix, M. Robin Reda

Assistaient également à la réunion. - M. Jean-Noël Barrot, Mme Danielle Brulebois, M. Fabien Di Filippo, Mme Olga Givernet, M. Marc Le Fur, M. Éric Straumann, Mme Marie Tamarelle-Verhaeghe