

A S S E M B L É E      N A T I O N A L E

X I V <sup>e</sup>      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**

Mercredi  
4 juillet 2012  
Séance de 10 heures

Compte rendu n° 2

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2011-2012

- Organisation des travaux..... 2
- Informations relatives à la Commission ..... 7

**Présidence  
de M. Jean-Jacques  
Urvoas,  
*Président***



*La séance est ouverte à 10 heures.*

*Présidence de M. Jean-Jacques Urvoas, président.*

**M. le président Jean-Jacques Urvoas.** Chers collègues, je vais vous soumettre les cinq points qui ont fait l'objet, hier, des conclusions du Bureau de la Commission. Je renouvelle à cet égard le souhait que les groupes désignent un coordonnateur pouvant assister, avec voix consultative, aux réunions du Bureau dont je souhaite qu'elles interviennent à un rythme soutenu pour désengorger notre ordre du jour. Hier, tous les groupes n'étaient pas représentés, mais nous avons néanmoins adopté les principes que je vais vous exposer.

S'agissant de l'organisation des travaux de la Commission, le Règlement de l'Assemblée nationale prévoit une réunion le mercredi matin et c'est elle qui permet de mesurer la participation des députés aux travaux de la Commission dont ils sont membres. Des pénalités financières sont en effet appliquées aux parlementaires qui sont absents à plus de deux de ces réunions dans un mois, mais cela ne concerne que les sessions ordinaires. Je rappelle néanmoins cette règle ainsi que la faculté que vous avez de déposer des demandes d'excuse, sous réserve que celles-ci soient transmises par courrier ou, de préférence, désormais, par courriel, et naturellement qu'elles nous parviennent avant le début de la réunion de Commission. C'est le Bureau de la Commission qui se prononcera sur la forme de contrôle de ces absences, le Règlement et le Bureau de l'Assemblée nationale ayant établi un cadre en la matière.

Outre cette réunion du mercredi matin, nous vous proposons par principe d'en tenir une deuxième le jeudi matin, qui ne serait pas obligatoire sur le plan strictement réglementaire, au cours de laquelle nous procéderions aux auditions des ministres et aux discussions générales sur les textes qui nous sont soumis. Je souhaite en outre que cette réunion du jeudi nous permette de débattre de façon plus approfondie des études d'impact que le Gouvernement est dorénavant obligé de nous transmettre. Nous pourrions ainsi consacrer la totalité de la réunion du mercredi suivant à la discussion sur les articles et les amendements.

Une telle proposition, qui est conforme au fait que le Parlement doit travailler sur trois jours – mardi, mercredi et jeudi –, permettrait de mieux utiliser les outils dont nous disposons – les études d'impact – et de valoriser nos travaux.

Le Bureau vous propose, par ailleurs, que le droit commun soit désormais l'ouverture à la presse des réunions de la Commission, et non plus seulement des auditions, l'exception étant le huis clos décidé par le Bureau ou, en cas d'urgence, par le président. Nos travaux seraient ainsi diffusés sur internet et sur le canal interne de télévision pour que vos propos soient publics, ce qui n'était pas le cas au cours de la précédente législature.

**Mme Marie-Françoise Bechtel.** Les autres commissions feront-elles de même ?

**M. le président Jean-Jacques Urvoas.** Au cours de la précédente législature, la commission des Affaires culturelles et de l'éducation, présidée par Mme Tabarot, avait décidé d'appliquer ce principe qui, en fait, correspond à l'esprit de la révision constitutionnelle de 2008. En effet, à partir du moment où nous avons fait de la commission le lieu principal d'élaboration de la loi, la séance publique étant une forme de concentration des oppositions essentielles permettant la confrontation des points de vue divergents, il paraissait normal que cette élaboration se fasse sous l'œil du public par le biais de la presse. Cela dit, d'autres

commissions avaient refusé un tel principe, estimant que la réflexion n'était pas encore mûre à cet égard. Le Président Accoyer avait animé un groupe de travail sur la modification du Règlement et un accord avait été trouvé entre les différents membres pour que l'ouverture de nos débats à la presse devienne une réalité au cours de la présente législature. Certains craignaient qu'une telle ouverture ait pour effet de rallonger nos débats, mais l'expérience menée par Mme Tabarot a montré que tel n'était pas le cas. En outre, cela a permis d'alléger la séance publique.

**M. Jacques Bompard.** Les députés non inscrits auront-ils accès au Bureau ou seront-ils rejetés dans une position marginale ?

**M. le président Jean-Jacques Urvoas.** La tradition veut que le Bureau soit ouvert aux parlementaires ayant adhéré à un groupe et, sur certains points, je suis assez conservateur.

Si plus personne ne souhaite intervenir, je considérerai que votre silence vaut approbation du fait que nous aurons désormais deux réunions de commission : le mercredi et le jeudi.

Je vous informe à cet égard que nous auditionnerons, demain matin, Mme la garde des Sceaux ; jeudi 12 juillet, à onze heures, M. Manuel Valls, ministre de l'Intérieur et, jeudi 19 juillet, M. Victorin Lurel, ministre des Outre-mer.

**M. Philippe Gosselin.** Si des auditions ont lieu tous les jeudis à onze heures, compte tenu de la durée des discussions générales qui suivront, nous ne pourrons jamais quitter Paris avant le milieu de l'après-midi, ce qui posera à tous les députés de province, et pas seulement à ceux de l'opposition, de vrais problèmes d'organisation. Nous avons besoin de visibilité en la matière !

**M. le président Jean-Jacques Urvoas.** Votre remarque me paraît légitime, mais par jeudi, j'entends la matinée du jeudi : de neuf heures à treize heures.

J'en viens à l'agenda de la session extraordinaire du mois de juillet. Nous examinerons un seul texte : le projet de loi sur le harcèlement sexuel. Vous connaissez le contexte : saisi d'une question prioritaire de constitutionnalité, le Conseil constitutionnel a décidé, le 4 mai dernier, d'invalider l'article du code pénal sur lequel étaient fondées les poursuites. Il en résulte un « trou » dans le code pénal et une instabilité juridique extrêmement préjudiciable pour les victimes qui ont engagé des procédures. Il est donc absolument nécessaire de légiférer très rapidement pour combler ce vide et élaborer un texte plus précis.

Le 13 juin, le Gouvernement a déposé, sur le Bureau du Sénat, un texte sur le harcèlement sexuel. Ce thème a également fait l'objet de six propositions de loi de la Haute assemblée qui a accompli un travail remarquable. Le projet de loi sera examiné en séance publique au Sénat le 11 juillet prochain. La discussion sur les amendements dans notre Commission n'interviendra donc que le 18 juillet. Le Parlement ayant, une fois n'est pas coutume, demandé que le texte soit examiné selon la procédure accélérée, la discussion en séance publique à l'Assemblée aura lieu le 24 juillet, après-midi et soir, la réunion de la commission mixte paritaire pouvant se dérouler, par exemple, le 26 juillet.

Notre Commission devra donc désigner un rapporteur sur le texte. J'ai été saisi de la candidature de Mme Pascale Crozon, députée du Rhône. S'il n'y a pas d'autres candidatures, nous considérerons que Mme Crozon est investie de cette responsabilité.

Mardi 17 juillet à dix-sept heures, nous auditionnerons, de manière exceptionnelle un mardi, les deux ministres qui portent le texte : Mme Vallaud-Belkacem, ministre des Droits des femmes, et Mme Taubira, garde des Sceaux. Je suis tout à fait prêt à reconnaître que les conditions d'examen ne sont pas optimales, mais chacun comprendra que nous ne pouvons terminer la session extraordinaire sans avoir adopté un texte sur ce sujet. Je signale à ceux d'entre-vous qui voudraient déjà travailler dessus que le texte de la commission des Lois du Sénat est disponible. Ce texte modifie profondément le projet de loi du Gouvernement et, de mon point de vue, il ne répond pas à toutes les interrogations. Nous aurons donc un travail à accomplir dans la perspective de la commission mixte paritaire fin juillet.

J'ai, en outre suggéré, que la présidente de la Délégation aux droits des femmes soit associée à l'audition des deux ministres prévue mardi 17 juillet. Et, si le parallélisme des formes fonctionne, la commission des Affaires sociales de l'Assemblée devrait se saisir pour avis du texte, son homologue du Sénat l'ayant fait.

**M. Sébastien Denaja.** Il semble, monsieur le président, que la future présidente de la Délégation aux droits des femmes soit d'accord pour assister aux auditions, comme vous l'avez proposé.

**M. Jean-Frédéric Poisson.** Pourrions-nous avoir rapidement le programme des auditions prévues par Mme la rapporteure, ainsi que des informations concernant l'endroit où elles auront lieu et les heures auxquelles elles se dérouleront ?

**M. le président Jean-Jacques Urvoas.** Vous en disposerez dans les meilleurs délais, monsieur le député, mais Mme la rapporteure venant d'être nommée, laissez-lui un peu de temps ! Je suppose que ces auditions auront lieu mardi et jeudi prochains.

En septembre, nous auditionnerons le Défenseur des droits, qui vient de rendre son premier rapport, et, comme Jean-Luc Warsmann en avait pris l'habitude, le contrôleur général des lieux de privation de liberté, à l'occasion de la publication de son rapport annuel.

Par ailleurs, Jean-Luc Warsmann avait institué une habitude que nous trouvions tous saine, à savoir veiller à l'application des lois. La commission des Lois a beaucoup œuvré en la matière. C'est en effet elle qui a suscité la création du binôme de rapporteurs de la majorité et de l'opposition. Le Bureau vous propose de perfectionner notre système en enregistrant immédiatement la nomination du co-rapporteur sur la mise en application de la loi, issu de l'opposition, dès la nomination du rapporteur sur le texte. Cela permettra d'institutionnaliser l'idée selon laquelle un texte sera plus spécifiquement suivi par deux parlementaires issus l'un de la majorité, l'autre de l'opposition. S'il le souhaite, le co-rapporteur pourra faire part d'une « opinion particulière » – et non « dissidente » car elle n'a pas nécessairement vocation à exprimer une hostilité à l'égard des positions du rapporteur – qui sera insérée dans le rapport de la commission des Lois, dans des dimensions et à une place qui lui donnent de la visibilité. Bien entendu, il ne bénéficiera pas, au même titre que le rapporteur, des services de la Commission – chacun comprendra qu'il ne s'agit pas de faire entrer dans les services une dimension partisane qui n'aurait pas lieu d'être –, mais sa place sera ainsi institutionnalisée. C'est une suggestion que nous vous faisons. Le Règlement de l'Assemblée ne le prévoit pas, mais il ne l'interdit pas.

Toujours s'agissant de l'application des lois, je vous propose que nous puissions voir le ministre des Relations avec le Parlement tous les six mois afin de maintenir une pression constante sur le Gouvernement. En effet, un texte adopté ayant vocation à être appliqué, il est

utile que les décrets soient pris ! Le ministre des Relations avec le Parlement pourra s'appuyer sur notre détermination pour convaincre ses collègues.

**Mme Cécile Untermaier.** Ne pourrait-on envisager que la loi et les décrets d'application soient présentés en même temps ? Cela serait, à mon sens, la meilleure façon de garantir l'application du dispositif législatif !

**M. le président Jean-Jacques Urvoas.** Cette perspective a été évoquée en 2009, mais nous avons été contraints d'y renoncer car si le principe est séduisant, un tel objectif serait matériellement difficile à atteindre.

Personne ne souhaitant plus intervenir sur ce point de l'application de la loi, je considère que la Commission valide l'hypothèse.

J'en viens aux questions européennes. Depuis la communautarisation du troisième pilier, la commission des Lois ne peut plus continuer d'être à côté du processus de production normatif européen. Nous ne pouvons pas ignorer ce qui se passe. Le Bureau suggère donc que nous élaborions un programme d'auditions – par exemple du secrétaire général aux affaires européennes, de notre représentant permanent à l'Union européenne –, qu'une délégation aille, à la rentrée, à Bruxelles pour rencontrer les commissaires chargés des questions qui sont de notre ressort, mais surtout que nous désignions en notre sein un binôme de députés – un de la majorité et un de l'opposition – qui s'appuierait sur un binôme d'administrateurs de la Commission pour assurer la veille européenne. En 2007, nos collègues Blessig et Caresche, ainsi que Karamanli et Mariani ont été sollicités pour cela. Le problème est qu'ils étaient tous membres de la Délégation pour l'Union européenne devenue ensuite commission des Affaires européennes dans laquelle ils avaient conduit l'essentiel de leurs activités. Notre Commission avait donc été privée de ce regard alors même que la garde à vue, par exemple, était directement liée au droit européen. Pour nous éviter une telle situation, le binôme de députés pourrait nous faire périodiquement – peut-être tous les trois mois – des communications sur ces questions.

Enfin, changer le format de nos avis budgétaires est un exercice complexe, les commissions saisies pour avis ayant du mal à affirmer leur place face à la commission des Finances. Au cours de la précédente législature, notre Commission rendait neuf avis budgétaires qui était naturellement remarquables compte tenu de l'implication des collègues qui s'y investissaient, mais qui présentaient un inconvénient : personne n'en a jamais parlé, hormis dans le cadre de la discussion qui leur était consacrée salle Lamartine.

Le Bureau vous propose donc d'augmenter le nombre d'avis, qui passerait à quatorze, et de faire en sorte qu'ils n'excèdent pas une trentaine de pages. Ces avis ne comporteraient plus les longues analyses de crédits à laquelle la commission des Finances procède par ailleurs et se focaliseraient sur l'étude d'une politique publique.

Naturellement, il est hors de question que la majorité s'attribue les quatorze avis. Il pourrait y avoir un doublement des avis proposés à l'opposition, qui passeraient à quatre – trois pour l'UMP et un pour le groupe UDI. Il y aurait sept avis pour le groupe SRC, un avis pour le groupe RRDP, un avis pour le groupe GDR et un avis pour le groupe écologiste. La moitié des avis serait ainsi donnée aux groupes d'opposition ou minoritaires, selon les termes figurant dans le Règlement de l'Assemblée nationale.

Voici la liste de ces avis :

- 1 – Administration territoriale de l'État et pilotage des politiques de l'intérieur – il s'agit des préfetures et des questions d'organisation interne du ministère de l'Intérieur – ;
- 2 – Vie politique, culturelle et associative ;
- 3 – Fonction publique ;
- 4 – Relations avec les collectivités territoriales ;
- 5 – Immigration, intégration et accès à la nationalité française ;
- 6 – Asile ;
- 7 – Sécurité civile ;
- 8 – Sécurité ;
- 9 – Administration pénitentiaire ;
- 10 – Protection judiciaire de la jeunesse ;
- 11 – Départements d'outre-mer – Guadeloupe, Guyane, La Réunion, Martinique, Mayotte ;
- 12 – Collectivités d'outre-mer, Nouvelle Calédonie et Terres Australes et Antarctiques françaises ;
- 13 – Justice administrative et judiciaire ;
- 14 – Accès au droit et à la justice et aide aux victimes.

La loi organique relative aux lois de finances nous imposant la date du 10 juillet pour adresser les questionnaires budgétaires aux ministères, nous attendons vos suggestions sur vos thèmes dès cet après-midi pour que nous puissions nommer les rapporteurs pour avis la semaine prochaine.

Je vous informe que je réunirai à nouveau le Bureau de la Commission dans quinze jours pour évoquer les missions d'information que la Commission souhaite créer. Cela nous permettrait de les installer dès le mois de juillet, donc de travailler avec l'appui des services dès le mois de septembre, c'est-à-dire avant que le Gouvernement nous propose un ordre du jour.

*La séance est levée à 10 heures 30*

### **Informations relatives à la Commission**

La Commission a désigné *Mme Pascale Crozon*, rapporteure sur le projet de loi relatif au harcèlement sexuel (*sous réserve de sa transmission*).

## **Membres présents ou excusés**

*Présents.* - Mme Nathalie Appéré, Mme Marie-Françoise Bechtel, M. Erwann Binet, M. Jean-Pierre Blazy, M. Jacques Bompard, M. Marcel Bonnot, M. Gilles Bourdouleix, Mme Colette Capdevielle, Mme Marie-Anne Chapdelaine, M. Éric Ciotti, M. Jean-Michel Clément, M. Gilbert Collard, M. Sergio Coronado, Mme Pascale Crozon, M. Marc-Philippe Daubresse, M. Jean-Pierre Decool, M. Sébastien Denaja, Mme Françoise Descamps-Crosnier, M. Patrick Devedjian, M. Marc Dolez, M. Philippe Doucet, Mme Laurence Dumont, M. Olivier Dussopt, M. Matthias Fekl, M. Georges Fenech, M. Hugues Fourage, M. Édouard Fritch, M. Yann Galut, M. Daniel Gibbes, M. Yves Goasdoue, M. Philippe Gosselin, M. Philippe Goujon, Mme Françoise Guégot, M. Sébastien Huyghe, Mme Nathalie Kosciusko-Morizet, M. Pierre-Yves Le Borgn, M. Jean-Yves Le Bouillonnet, Mme Anne-Yvonne Le Dain, M. Alfred Marie-Jeanne, M. Patrick Mennucci, M. Paul Molac, M. Pierre Morel-A-L'Huissier, Mme Corinne Narassiguin, Mme Nathalie Nieson, M. Sébastien Pietrasanta, Mme Elisabeth Pochon, M. Jean-Frédéric Poisson, M. Pascal Popelin, M. Dominique Raimbourg, M. Bernard Roman, M. Alain Tourret, Mme Cécile Untermaier, M. Jean-Jacques Urvoas, M. Daniel Vaillant, M. François Vannson, Mme Marie-Jo Zimmermann, M. Michel Zumkeller

*Excusés.* - M. Dominique Bussereau, M. Bernard Gérard, M. Roger-Gérard Schwartzberg