

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

19 novembre 2014

Séance de 9 heures

Compte rendu n° 19

SESSION ORDINAIRE DE 2014-2015

- Examen de la proposition de résolution de M. Claude Bartolone tendant à modifier le Règlement de l'Assemblée nationale (n° 2273) (M. Jean-Jacques Urvoas, rapporteur) ..... 2
- Informations relatives à la Commission ..... 39

**Présidence  
de M. Jean-Jacques  
Urvoas,  
*Président,*  
puis de M. Jean-Yves  
le Bouillonnet,  
*Vice-président***



*La séance est ouverte à 9 heures.*

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

**M. le président Jean-Jacques Urvoas.** Je vous indique que M. Luc Belot remplacera M. Matthias Fekl, nommé membre du Gouvernement, comme membre de la commission supérieure de la codification. M. Sébastien Pietrasanta siégera au sein du comité chargé d'assister la personnalité qualifiée qui contrôle la plate-forme nationale des interceptions judiciaires créée par le décret du 9 octobre 2014.

*La Commission en vient à l'examen de la proposition de résolution de M. Claude Bartolone tendant à modifier le Règlement de l'Assemblée nationale (n° 2273) (M. Jean-Jacques Urvoas, rapporteur).*

*(M. Jean-Yves Le Bouillonnet, vice-président de la Commission, assure la présidence de la séance).*

**M. le président Jean-Jacques Urvoas, rapporteur.** Les chantiers d'adaptation du Règlement de l'Assemblée nationale se suivent et se ressemblent ; ainsi, il y a deux mois, nous débattions d'une modification ayant pour but d'améliorer la transparence des finances des groupes parlementaires, ceux-ci devant désormais être « constitués sous forme d'association, présidée par le président du groupe et composée des membres du groupe et apparentés ». Cette réforme, rapportée par M. Bernard Roman, fut votée à l'unanimité dans l'hémicycle et validée par le Conseil constitutionnel.

Le texte que nous examinons a été voulu par le Président de notre Assemblée, M. Claude Bartolone, mais son écriture a été collective. Le 15 janvier 2013, la Conférence des présidents avait chargé un groupe de travail de réfléchir à l'organisation et au fonctionnement de l'Assemblée nationale et, plus largement, à la réforme des procédures législative, budgétaire et de contrôle. Ce groupe était composé des six vice-présidents de l'Assemblée, des présidents de groupe, d'un député par groupe et de votre serviteur. C'est le fruit de son travail qui vous est aujourd'hui proposé.

Celui-ci s'avère modeste car bon nombre des évolutions initialement envisagées nécessitent une modification constitutionnelle, pour laquelle la majorité requise n'existe pas dans l'hémicycle. Le travail fut volontairement consensuel, car nous souhaitions rassembler tous les groupes, comme ce fut le cas pour la plupart des trente-deux précédentes réformes du Règlement. Ce nombre élevé impose d'ailleurs l'humilité, le présent travail ayant pour seul objet de mieux permettre aux députés de remplir pleinement leurs missions.

De manière synthétique, on pourrait résumer le projet de résolution autour de trois axes principaux : mieux organiser les travaux qui se déroulent en séance publique ; mieux valoriser le contrôle et l'évaluation ; continuer de renforcer la transparence du fonctionnement de notre Assemblée.

J'émet une réserve sur l'article 6, qui encadre la possibilité de tenir des séances supplémentaires d'autres jours que les mardis, mercredis et jeudis. Le Gouvernement ne pourrait plus obtenir la tenue de droit de séances les lundis et les vendredis que pour les textes énumérés à l'article 48, alinéa 3, de la Constitution, c'est-à-dire, pour l'essentiel, les projets de loi de finances, de financement de la sécurité sociale et les textes en navette.

Cette mesure me laisse perplexe : je doute de sa constitutionnalité car elle limite trop les prérogatives du Gouvernement en matière d'ordre du jour, et je ne juge pas souhaitable que l'on rigidifie à l'excès l'organisation de nos travaux.

Malgré mon scepticisme, je ne propose toutefois pas de supprimer cette disposition, car elle recueille l'adhésion unanime des présidents de groupe.

J'ai écarté, par ailleurs, tous les amendements qui n'entraient pas dans le champ du Règlement de l'Assemblée nationale. Je partage, pour autant, bon nombre des idées contenues dans la centaine d'amendements déposés – il m'est arrivé d'en défendre moi-même quelques-uns lors de la réforme de 2009.

Une réforme du Règlement de l'Assemblée nationale ne peut pas bouleverser la hiérarchie des normes. Ainsi, seule la Constitution peut imposer à l'ordre du jour de notre Assemblée l'organisation d'un débat avant une réunion du Conseil européen ou un sommet international. De même, la possibilité de saisir la Commission consultative du secret de la défense nationale dans le cadre d'une commission d'enquête relève de la loi.

Il m'a semblé utile d'accompagner les amendements visant à faire progresser les droits de ceux qui travaillent dans cette institution, à commencer par les parlementaires. Par culture et par expérience du droit parlementaire, je crois beaucoup aux conventions, que l'on appelle les « pratiques effectives » ; ce mode non juridique de création normative fait la spécificité du droit parlementaire et, puisqu'il existe, je ne vois pas l'intérêt de l'inscrire dans le Règlement. En effet, la rigidité des règles conduit souvent à des stratégies de contournement. J'ai ainsi écarté toutes les suggestions qui n'étaient destinées qu'à ancrer dans le Règlement des pratiques qui ont déjà cours.

De même, je ne soutiendrai pas les amendements qui tendent à réduire la marge d'appréciation des commissions elles-mêmes dans l'exercice de leur mission et, à l'inverse, j'appuierai ceux qui se traduiront par un progrès des droits, notamment ceux de l'opposition ou des groupes minoritaires. J'essaie ainsi d'être cohérent avec les positions que je défendais il y a cinq ans.

C'est notamment le cas lorsque je propose de renforcer le rôle du co-rapporteur d'opposition sur la mise en application de la loi, en lui octroyant un rôle nouveau d'analyse de l'étude d'impact et en lui permettant de s'exprimer en séance avant la discussion générale.

Je suggère aussi que le rapporteur d'une proposition de nomination par le président de la République au titre de l'article 13 de la Constitution soit nécessairement issu de l'opposition ou d'un groupe minoritaire. Je proposerai une synthèse des amendements visant à répartir à parts égales le temps de parole entre chacun des groupes et à limiter drastiquement la durée de la discussion générale.

Un premier renforcement des droits des collaborateurs des députés a été opéré par la récente loi sur la transparence de la vie publique, qui a sorti de l'ombre ces quelque 2 100 personnes qui apparaissent dorénavant sur les déclarations d'intérêt des députés. Il convient maintenant de franchir une nouvelle étape, celle consistant à les doter d'un statut. Je soutiendrai les amendements qui donnent des compétences en la matière aux questeurs ou au Bureau de l'Assemblée. Ce statut ne fera pas de l'Assemblée nationale l'employeur de ces collaborateurs, qui continueront d'être liés par un contrat de droit privé à leur député, mais il y a lieu de procéder à une harmonisation de leur situation.

Il s'avère difficile d'anticiper sur le fonctionnement de l'Assemblée nationale une fois que la loi sur le non-cumul des mandats sera entrée en vigueur. La Conférence des présidents a été instituée en 1911 au sein de la Chambre des députés, mais son existence n'a été constitutionnalisée qu'à l'occasion de la révision de 2008. Juridiquement, elle est simplement chargée de régler l'ordre du jour, mais, demain, elle jouera inévitablement un rôle accru de coordination et de régulation ; cette évolution, qu'elle a déjà amorcée, est souhaitable car elle constitue la seule instance réunissant tous les présidents de groupe et de commission. Je soutiendrai, synthétiserai et parfois amplifierai les amendements qui proposent d'accompagner cette tendance, en conférant notamment à la Conférence des présidents un rôle en matière d'évaluation et de contrôle.

**M. Guy Geoffroy.** Monsieur le Président et rapporteur, je vous rejoins dans votre constat : le contenu de cette modification du Règlement de l'Assemblée nationale s'avère modeste, les annonces étant d'une ampleur bien supérieure à celle des effets, phénomène qui est une marque de fabrique de cette législation.

Si nous soutenons l'extension du « droit de tirage » à la création de missions d'information, nous regrettons que la proposition de résolution ne traite pas de l'application de l'article 40 de la Constitution. Or cette question prend une importance grandissante depuis le début de la législature, et le Sénat s'affranchit davantage que l'Assemblée nationale des contraintes posées par cet article. Néanmoins, à l'occasion du récent examen des crédits budgétaires de la mission « Enseignement scolaire », plusieurs amendements tendaient manifestement à créer une charge supplémentaire pour les finances publiques, notamment celui visant à pérenniser le fonds d'amorçage pour la réforme des rythmes scolaires, mais le soutien public qu'avait apporté le Premier ministre à cette pérennisation a eu pour effet que l'article 40 n'a pas été opposé à l'amendement, situation qui constitue pour nous une vraie source d'interrogation.

Les dispositions relatives au fonctionnement de notre Assemblée après les prochaines élections législatives et l'entrée en vigueur de la loi sur le non-cumul des mandats sont intéressantes, mais elles sont en contradiction avec l'exposé des motifs de la proposition de résolution : en effet, celui-ci affirme que « le non-cumul libère les agendas » et permet une plus grande présence des parlementaires en séance publique et en commission, mais il est proposé de priver le Gouvernement du droit de décider la tenue de séances les lundis et les vendredis — il ne pourra plus qu'en faire la demande en Conférence des présidents. Je ne conteste pas, par ailleurs, le principe de la limitation de la durée de la discussion générale, celui du plafonnement du nombre des questions écrites ni celui de l'encadrement des horaires afin que les séances ne durent pas au-delà d'une heure du matin, mais les Français ne comprendront pas la cohérence de ces mesures, qui visent à ce que nous siégions moins, avec la loi sur le non-cumul des mandats.

Enfin, votre majorité ne peut s'empêcher d'insérer de nouveaux articles sur la déontologie des parlementaires, qui créent la pire des situations pour une assemblée démocratique, celle de la suspicion permanente, aggravée et généralisée sur la vertu de ses membres.

**M. Jacques Bompard.** Réformer le Règlement de l'Assemblée nationale s'avère indispensable et l'on ne peut que louer la majorité de prendre conscience des dysfonctionnements récurrents de l'institution. Cependant, une telle initiative apparaît délicate à conduire à l'heure actuelle. La proposition de résolution se contente de dénoncer les effets de phénomènes qu'elle ne remet pas en question, comme la poursuite d'intérêts personnels

par le truchement d'un mandat électif, l'emprisonnement des candidats par des partis devenus des machines centralisatrices, la méconnaissance du réel et des préoccupations des électeurs, qui constituent pourtant l'unique fondement des élus de la nation.

Monsieur le Président et rapporteur, la proposition de résolution s'avère d'autant plus ironique que l'exposé des motifs du texte dénonce la crise de confiance que traverse notre démocratie et qui devrait conduire chacun des responsables politiques à s'interroger sur l'efficacité de son action. Cette crise résulte du déficit de démocratie qu'accuse le Règlement de l'Assemblée nationale. Malgré certaines mesures intéressantes comme le renforcement de la transparence et la tentative de rendre la discussion générale plus utile, le texte révèle surtout une volonté de brider l'expression des députés minoritaires et particulièrement celle des non-inscrits. Ainsi, la mesure ayant pour objet de permettre à la Conférence des présidents de fixer un plafond de questions écrites par député est scandaleuse, car elle revient à brider la parole des élus de la nation. L'insuffisance du taux de réponse du Gouvernement – 22 000 questions sont restées sans réponse à la fin de la précédente législature – ne devrait emporter aucune conséquence sur le droit essentiel des députés d'interpeller les membres du Gouvernement. Les députés non-inscrits pourraient se voir opposer un plafond très bas qui les empêcherait de remplir leur fonction, eux qui ne disposent déjà pas des mêmes droits que leurs collègues appartenant à un groupe politique : leur temps de parole lors des séances publiques est largement inférieur à celui des autres députés, leur possibilité de faire accéder des tiers aux séances s'avère réduit, et ils ne disposent pas de droit de tirage ou de secrétariat administratif.

La rénovation tant attendue de la vie publique passera par une réforme du Règlement de l'Assemblée nationale qui attribuera les mêmes prérogatives à l'ensemble des députés, ce qui ne serait qu'une juste application du résultat des élections législatives. Un tel déni de droit suffit à expliquer le fait que 87 % des Français n'ont pas ou peu confiance dans la classe politique, selon un sondage réalisé en janvier 2014 par OpinionWay pour le Centre de recherches politiques de Sciences Po (CEVIPOF) et le Centre national de la recherche scientifique (CNRS). La réponse pertinente au déficit démocratique de nos institutions est la reconnaissance de l'ancrage territorial des élus et le renforcement des courants politiques qui pour être minoritaires n'en sont pas moins légitimes.

Je ne doute pas que vous tiendrez compte de mes remarques qui vont dans le sens d'une plus grande démocratie de nos institutions.

**M. Lionel Tardy.** Cette réforme du Règlement comporte quelques propositions intéressantes, même si elle ne constitue pas une révolution. La pratique a rendu nécessaire l'adaptation de certaines dispositions du Règlement. Par ailleurs, je n'ai pas d'avis tranché sur certaines propositions contenues dans la proposition de résolution. L'évolution la plus intéressante réside dans le principe de publicité des séances des commissions, pour lequel je milite depuis plusieurs années, même si l'on peut prévoir certaines exceptions.

Les amendements contiennent également des suggestions utiles sur la seconde délibération, l'usage de la procédure accélérée, la justification de l'irrecevabilité et le statut des collaborateurs des députés.

Je regrette la disposition visant à plafonner le nombre de questions écrites.

Les conséquences de la loi sur le non-cumul des mandats nécessiteront sans doute l'élaboration d'une autre réforme du Règlement, et je formule la même appréciation que M. le rapporteur sur l'article 6 de la proposition de résolution.

**M. Bernard Roman.** Je regrette que nous n'ayons pas été capables de bâtir une modification plus ambitieuse du Règlement de l'Assemblée nationale. La réforme portée par Philippe Séguin, lorsqu'il présidait notre institution, visait à supprimer les séances de nuit et à concentrer les travaux de l'Assemblée sur trois jours. Quel est le résultat, vingt ans après ? Nous effectuons l'essentiel de notre tâche la nuit et siégeons quatre jours, voire cinq, par semaine. Il aurait donc été souhaitable de dépasser la politique des petits pas et de proposer une évolution d'ampleur reposant, par exemple, sur l'alternance de semaines complètes passées à l'Assemblée et dans nos circonscriptions, et sur la tenue vespérale des réunions des groupes afin de réserver la journée aux séances publiques et aux réunions des commissions.

Nous avons le devoir de nous comporter avec nos collaborateurs de la même manière que nous demandons aux employeurs de le faire avec leurs salariés dans les textes que nous adoptons. Au nom de mes collègues questeurs, j'insiste sur la nécessité de maintenir le lien unissant chaque parlementaire à ses collaborateurs. Certains souhaiteraient que l'Assemblée nationale devienne l'employeur unique de l'ensemble des assistants parlementaires, mais les tribunaux ont rejeté il y a une dizaine d'années ce changement qui remettrait en cause le lien privilégié existant entre le député employeur et ses collaborateurs. Il faudra élaborer un cadre qui garantisse des droits aux assistants parlementaires, sans pour autant instaurer le système de l'employeur unique.

**M. Roger-Gérard Schwartzberg.** L'action des parlementaires doit contribuer au renforcement du rôle du Parlement ; or cette trente-troisième modification du Règlement de l'Assemblée nationale n'étend pas les droits de notre Assemblée, mais tend à accroître encore les prérogatives du Gouvernement.

Il ne semble pas opportun de déterminer une durée identique de discussion générale pour tous les textes, quelle que soit leur nature, leur importance ou leur actualité.

Les députés non-inscrits ne peuvent qu'exceptionnellement poser des questions d'actualité et sont donc réduits à utiliser l'instrument des questions écrites. Plafonner le nombre de celles-ci pour chaque député porterait atteinte aux droits des parlementaires, ce qui pose la question de la constitutionnalité même d'une telle mesure. Il faudrait plutôt que chaque cabinet de ministre emploie une personne pour traiter ces questions afin de résoudre le problème du délai – voire de l'absence – de réponse.

Si chacun soutient le principe du renforcement des règles déontologiques, les propositions portées par cette résolution figurent déjà dans la loi ayant créé la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP). Il serait paradoxal, au regard de la hiérarchie des normes, d'insérer dans le Règlement de l'Assemblée – dont la valeur juridique est évidemment inférieure à celle de la loi – des dispositions qui se trouvent déjà dans la norme légale.

Les groupes minoritaires et d'opposition peuvent s'étonner que ceux de la majorité – quelle que soit l'orientation politique de celle-ci – monopolisent la présidence de l'ensemble des commissions, à l'exception de celle des Finances, contrairement à la pratique d'autres pays comme l'Allemagne. Il est également regrettable que les bureaux des commissions ne comportent pas au moins un membre de chaque groupe politique – quitte à en élargir la taille.

Enfin, la proposition de résolution n'apporte aucun progrès en matière de séances réservées. Le droit de répartir les « niches » entre des jours différents pose la question du devenir d'un texte dont l'examen n'est pas achevé à la fin d'une séance. La plupart des

groupes souhaiteraient que l'on accroisse le nombre de ces séances réservées, les groupes minoritaires ne disposant que d'une seule séance par an. Nous souhaitons tous que les parlementaires aient davantage l'initiative des lois, mais il convient, pour cela, d'accroître les possibilités d'inscription de propositions de loi à l'ordre du jour de notre Assemblée.

**M. Jacques Valax.** Nous devons modifier nos méthodes de travail, et une réforme constitutionnelle d'ampleur aurait sans doute été préférable. Las, elle n'est pas possible, mais cette proposition de résolution permet d'amorcer une transition vers l'évolution fondamentale que notre Assemblée connaîtra – et qu'il convient de ne pas sous-estimer – à partir de 2017 et de l'entrée en vigueur de la loi sur le non-cumul des mandats. Cette réforme libérera des espaces dans les agendas, mais elle libérera également les mentalités. Les députés siégeront à temps plein et pourront réfléchir sans entraves à la réorganisation administrative de la France et sans penser à l'impact de leurs décisions sur leurs autres mandats.

La résolution prévoit opportunément de valoriser les activités de contrôle et d'évaluation en modifiant la composition du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques (CEC) et en chargeant la Conférence des présidents de coordonner ses travaux.

Il est important de plafonner le nombre de questions écrites pour signifier à certains de nos collègues qu'il est inutile d'utiliser de façon démesurée une procédure aussi archaïque.

La limitation de la durée de la discussion générale des textes constitue un véritable progrès et permettra d'éviter la situation absurde que nous avons connue en juillet dernier, lors de la première lecture du projet de loi sur la délimitation des régions, pour laquelle 78 de nos collègues se sont succédé à la tribune devant un hémicycle vide.

La généralisation de la publicité des débats en commission revalorisera le travail de réflexion effectué en leur sein. Elle permettra également à nos collaborateurs de connaître immédiatement le résultat des délibérations qui s'y tiennent, sans attendre la parution du compte rendu.

Enfin, la résolution renforce avec raison les droits de l'opposition. Elle comporte donc, somme toute, des avancées intéressantes, constituant le début d'un processus qu'il nous appartiendra de poursuivre.

**M. René Dosière.** Le groupe SRC salue l'initiative du président de l'Assemblée nationale. Cette adaptation de notre Règlement, la trente-troisième du genre, n'apporte rien de nouveau, par exemple, en matière de déontologie, où le Bureau a déjà fixé des règles auxquelles nous sommes habitués. Inscrire ces dispositions dans le Règlement, comme le premier déontologue de l'Assemblée l'avait d'ailleurs suggéré, leur donnera davantage de force, et plus aucun parlementaire ne pourra les ignorer. Le Bureau, aux termes de la loi, est au demeurant tenu de statuer sur des modalités de fonctionnement que cette dernière ne définit pas elle-même, étant donné la séparation des pouvoirs.

Le texte demeure modeste, et pour cause : il ne peut outrepasser le champ législatif. N'oublions pas non plus qu'il sera soumis au Conseil constitutionnel. Évitions donc les propositions qui, pour être souhaitables, exigeraient une réforme de la Constitution. La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) renforce ainsi l'importance de la loi de règlement par rapport à celle de la loi de finances initiale, qui, à travers le principe de fongibilité, donne davantage de liberté aux ministres, auxquels la loi de règlement impose par ailleurs des obligations de résultat. Les durées d'examen de l'un et l'autre de ces deux textes

devraient être rééquilibrées au regard de leur importance respective, mais il faudrait pour cela, justement, modifier la Constitution.

Le groupe SRC suivra trois principes dans l'examen du présent texte. Le premier est d'éviter l'excès de rigidité. Le président de séance, par exemple, peut à tout moment lever celle-ci : point n'est besoin d'une obligation réglementaire à cette fin.

Le renforcement des droits de l'opposition était déjà une revendication de notre groupe sous la précédente législature, au cours de laquelle quelques petites avancées étaient intervenues. Nous restons fidèles à nos exigences en ce domaine.

Enfin, nous souhaitons voir améliorées les procédures de contrôle instaurées par la réforme précédente. Le contrôle est en effet appelé à occuper une place croissante dans nos travaux, ne serait-ce qu'en raison de la plus grande disponibilité des parlementaires.

**M. Pascal Popelin.** Je suis résolument favorable aux dispositions relatives aux questions écrites : « Trop de questions tue les questions. » Il y va, outre le désengorgement des services ministériels, de la crédibilité même de l'exercice, parfois réduit au « copier-coller » ou à l'activité de « petit télégraphiste » chargé de retransmettre telles quelles les doléances de tel ou tel groupe de pression. Certains de nos collègues donnent en outre le sentiment de se livrer à un mauvais concours pour figurer en bonne place dans le classement de l'activité parlementaire, ce marronnier de la presse politique. Il y a un effet pervers de l'évaluation de notre activité, au moyen de critères parfois contestables, par certains sites Internet. Résultat : les questions écrites réellement motivées par la mission de contrôle sont noyées dans la masse, et les réponses, si elles arrivent, sont tellement bâclées qu'on s'interroge sur leur validation politique.

La sobriété peut concourir à la qualité, et le Règlement contient déjà des dispositions susceptibles d'apaiser les craintes qui se sont exprimées. Les questions au Gouvernement, par exemple, favorisent numériquement les groupes minoritaires. En tout état de cause, il ne s'agirait que d'une autorégulation puisque ce sont les instances de l'Assemblée, non le Gouvernement, qui fixeraient les quotas de questions écrites.

**M. Jean-Yves Le Bouillonec, président.** On peut aussi dire que « trop de questions tue les réponses »... (*Sourires.*)

**Mme Marie-Anne Chapdelaine.** Si je salue son exposé des motifs, la proposition de résolution ne me semble pas de nature à favoriser l'émergence de « parlementaires à temps plein », bien que nous nous félicitons qu'il renforce les droits de l'opposition. Pourquoi n'avoir pas repris l'idée d'alterner une semaine au sein de l'Assemblée, du lundi au vendredi, et une semaine en circonscription, comme c'est le cas au *Bundestag* ?

J'approuve le principe d'une limitation des questions écrites, mais ne faudrait-il pas, alors, exiger du Gouvernement qu'il y réponde mieux ?

De même, si certains collègues quittent l'hémicycle aussitôt après leur intervention dans la discussion générale, d'autres y restent pendant toute la durée de celle-ci. Est-il judicieux, dans ces conditions, de fixer pour tous les textes la même durée de discussion générale ? J'en doute. Malgré des intentions louables, le texte ne va donc pas assez loin.

**M. François Vannson.** Si je suis réservé sur l'économie générale du texte, la limitation des questions écrites me semble une bonne chose. Certains de nos collègues, dans



une posture qui ne renforce pas le rôle du Parlement, posent une quantité astronomique de questions car celles-ci sont comptabilisées dans les interventions de chaque député, interventions dont le nombre est, pour certains sites en ligne, un critère d'appréciation de l'activité parlementaire. Mieux vaudrait fonder le jugement sur des critères qualitatifs.

**M. Jean-Luc Warsmann.** Ma première remarque a trait à la suppression du renvoi en fin de séance des demandes de parole pour fait personnel, dont le rapport nous indique qu'elles sont limitées. Or, c'est précisément parce qu'elles sont renvoyées en fin de séance, qu'elles sont peu nombreuses. Cela permet de faire retomber la tension et de pacifier les débats — il arrive même que les intéressés aient alors quitté l'hémicycle. Je ne suis donc pas convaincu par la suppression de cette règle, même s'il est vrai que le rappel au Règlement est parfois utilisé pour la contourner.

Les questions écrites font sans doute l'objet de pratiques abusives, mais la limitation proposée n'est pas drastique, dans la mesure où une même question pourra en contenir plusieurs autres. Il ne m'apparaît pas opportun, en tout cas, de fixer un nombre annuel maximal.

Je souscris à l'objectif de renforcer la mission de contrôle, que le Parlement est encore loin d'exercer pleinement, surtout au vu du désastre que représente l'état de nos finances publiques. L'instauration de la semaine de contrôle, je le rappelle, visait aussi à tarir le flux de la création législative. Force est de constater que, sur ce point, la précédente réforme est un échec. En Grande-Bretagne, l'initiative des projets de loi appartient, non aux différents ministères, mais à un service placé sous l'autorité du Premier ministre. Cet exemple pourrait nous inspirer, d'autant que certains ministères, compte tenu de la réduction des administrations centrales, ne sont plus en mesure d'écrire des projets de bonne qualité juridique. Selon une caricature bien connue, un ministre fait travailler ses services sur un texte qui portera son nom, puis joue de son influence politique pour le faire passer en conseil des ministres... Résultat : les projets de loi déposés sur le Bureau de l'Assemblée s'amoncellent.

**M. le président Jean-Jacques Urvoas, rapporteur.** Dans les années 1970, le nombre moyen de questions écrites s'établissait à 6 000 par an ; de 1997 à 2002, sous la XI<sup>e</sup> législature, les députés en ont déposé au total 75 577 ; ce chiffre a bondi à 123 418 sous la législature suivante, et à 125 684 de 2007 à 2012. Au 31 octobre, nous en sommes déjà, pour la présente législature, à 67 843, soit un rythme de 117 questions par député. Cette évolution n'a d'égale que la dégradation constante du taux de réponses, passé de 96 % à 68 % en juin. De plus, seules 24 % de questions font l'objet d'une réponse dans le délai de deux mois. Pour la plupart des réponses, au demeurant de qualité inégale, le délai moyen atteint désormais quatre mois. À la fin de la dernière législature, 22 000 questions étaient restées sans réponse.

Une telle inflation doit beaucoup au talent des collaborateurs, aidés par les outils informatiques qui permettent le « copier-coller », mais aussi à une logique de répétition, la même question revenant systématiquement pour différents départements. Engorgées, les administrations ne répondent plus, rendant par là même le contrôle inopérant. La limitation proposée vise donc à stopper l'incontinence écrite de certains collègues. Cinq d'entre eux, dont je tairai le nom, font exploser les compteurs, avec déjà plus de 1 000 questions. Les sites Internet ayant fait du nombre de questions déposées un critère de notre activité seraient bien inspirés de remplacer ce critère par le taux de réponses : cela ferait aussitôt baisser le nombre de questions. Au passage, ces mêmes sites pourraient aussi revoir leurs critères relatifs au nombre d'interventions.

J'en viens à la déontologie. Lors de l'examen du projet de loi organique relatif à la transparence, nous avons argué de l'autonomie parlementaire pour repousser certaines dispositions touchant à la régulation des conflits d'intérêts, en précisant qu'elles relevaient du Règlement de l'Assemblée : nous y venons donc aujourd'hui, et j'espère que leur adoption fera taire les critiques qui s'étaient alors exprimées, faisant place aux louanges.

Enfin, comme l'a souligné M. Warsmann, le rappel au Règlement est souvent détourné pour répondre à des mises en cause personnelles. Sur ce point, le texte remet donc l'église au milieu du village.

*La Commission en vient à l'examen des articles.*

**Article 1<sup>er</sup> (article 7 du Règlement de l'Assemblée nationale) : Remplacement des députés**

*La Commission adopte l'amendement rédactionnel CL98 du rapporteur.*

*L'article 1<sup>er</sup> est ainsi rédigé*

**Après l'article 1<sup>er</sup>**

*La Commission examine l'amendement CL92 de M. Roger-Gérard Schwartzenberg.*

**M. Roger-Gérard Schwartzenberg.** L'amendement tend à augmenter le nombre de vice-présidents de l'Assemblée, de façon que, dans la mesure du possible, chaque groupe soit représenté à ce poste.

**M. le président Jean-Jacques Urvoas, rapporteur.** Avis défavorable : rien ne justifie, pour l'institution, de porter le nombre de vice-présidents de six à huit.

**M. Roger-Gérard Schwartzenberg.** Les séances le lundi et le vendredi étant de plus en plus fréquentes, la tâche des vice-présidents s'est alourdie. L'amendement présente donc un intérêt fonctionnel, et – pour répondre à une objection qui n'a pas été formulée –, il pourrait tout à fait laisser l'enveloppe budgétaire inchangée : elle serait divisée par huit au lieu de l'être par six.

**M. le président Jean-Jacques Urvoas, rapporteur.** Je n'ai jamais entendu un vice-président se plaindre de sa charge de travail : six postes dévolus à cette fonction me semblent donc suffisants.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Elle passe à l'amendement CL1 de M. François de Rugy.*

**M. François de Rugy.** L'amendement vise à assurer la parité entre hommes et femmes au sein du Bureau de l'Assemblée, moyennant une répartition entre les différents postes.

**M. le président Jean-Jacques Urvoas, rapporteur.** Cet amendement participe d'une philosophie que l'on retrouve dans plusieurs autres. Le Règlement prévoit que l'on « s'efforce de reproduire la configuration politique de l'Assemblée ». Le nombre de postes ne permet pas toujours la parité et, en cette matière, la responsabilité incombe plutôt aux

groupes. Le groupe majoritaire a ainsi appliqué une stricte parité pour les postes dont il dispose : un homme et une femme occupent respectivement les deux postes de questeur et les deux autres de secrétaire du Bureau, et, sur les trois vice-présidents, deux sont des femmes. De plus, on voit mal comment s'opérerait concrètement la désignation proposée. Avis défavorable.

**Mme Marie-Françoise Bechtel.** Dès lors que la parité n'est mathématiquement pas assurée à l'échelle de l'Assemblée, l'amendement conduirait à une surreprésentation des femmes au sein du Bureau. Le Règlement, sur ce sujet, me semble donc suffisant.

**M. Patrick Mennucci.** Une fois n'est pas coutume, je soutiens M. de Rugy, dont l'amendement va à l'essentiel : il inciterait les partis politiques à tendre à la parité, avant même l'éventuelle adoption de la proportionnelle intégrale.

**M. le président Jean-Jacques Urvoas, rapporteur.** L'amendement revient à fixer, pour chaque groupe, le nombre de postes à pourvoir et le sexe des personnes qui les occuperaient, sans préciser qui en déciderait ; dans tous les cas, cette décision porterait atteinte à l'autonomie du groupe, garantie par la Constitution. L'amendement n'est donc pas applicable.

**M. François de Rugy.** L'argument est connu, mais l'on aurait pu en exciper dans bien d'autres débats, par exemple pour dire que la parité électorale porte atteinte à l'autonomie des partis politiques.

En instaurant des mécanismes contraignants, la loi – y compris par un « chapeau » constitutionnel en 1999 – a, par définition, restreint l'autonomie des partis ou des groupes. L'attribution de points en fonction des postes occupés permet déjà un système de représentation proportionnelle des groupes, système qu'il suffirait donc de combiner avec un mécanisme paritaire. En tout état de cause, la parité est bien un objectif dont on choisit de faire — ou non — une priorité.

**M. Bernard Roman.** Nous sommes confrontés à cette question depuis la modification de la Constitution visant à favoriser un égal accès des hommes et des femmes aux mandats et aux fonctions. En l'occurrence, la seule solution envisageable serait d'obliger les groupes à appliquer la parité dans leurs désignations. Cela ne suffirait pas, bien entendu, à rendre les instances elles-mêmes paritaires, dans l'esprit de la réforme constitutionnelle.

**M. le président Jean-Jacques Urvoas, rapporteur.** Je n'ai rien à ajouter, sinon que tous les groupes n'ont pas les moyens, du seul point de vue numérique, de présenter des listes paritaires.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Puis elle se saisit de l'amendement CL88 de M. Roger-Gérard Schwartzberg.*

**M. Roger-Gérard Schwartzberg.** Au sein du Bureau, la représentation du groupe majoritaire se fait souvent aux dépens des groupes minoritaires : cette vérité de toutes les époques l'est encore de celle-ci. Or les groupes minoritaires permettent souvent d'assurer le fait majoritaire : on l'a encore vu hier. Cela justifierait que leur soient réservés des postes à responsabilité au sein du Bureau. Le sujet, au reste, avait été évoqué lors de la première Conférence des présidents par le président Bartolone, qui avait promis d'y revenir quelques semaines plus tard.

**M. le président Jean-Jacques Urvoas, rapporteur.** Avis défavorable, pour les mêmes raisons que précédemment : cette règle ne pourra pas s'appliquer en pratique. L'Assemblée comporte six groupes, composés chacun d'un minimum de quinze députés : on voit mal comment le Bureau pourrait à coup sûr reproduire sa configuration politique ; mieux vaut donc s'en tenir à la formulation actuelle.

**M. Roger-Gérard Schwartzberg.** Le rejet de notre amendement précédent permet au rapporteur, dont je reconnais bien là l'habileté, de tirer argument du *statu quo* s'agissant du nombre de vice-présidents.

**M. le président Jean-Jacques Urvoas, rapporteur.** La cohérence du rapporteur répond à celle des auteurs de l'amendement.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Elle en vient à l'amendement CL89 de M. Roger-Gérard Schwartzberg.*

**M. Roger-Gérard Schwartzberg.** L'amendement revient à cette idée obsessionnelle qui est la nôtre : le nécessaire respect du pluralisme par le groupe majoritaire...

**M. le président Jean-Jacques Urvoas, rapporteur.** « Les mots "en s'efforçant de reproduire" [...] prouvent qu'il s'agit d'une amodiation [...] du système majoritaire, mais non pas de son abandon », disait en 1969 Jean-Philippe Lecat, alors rapporteur d'une proposition de réforme du Règlement. Avis défavorable.

**M. Roger-Gérard Schwartzberg.** Les amendements qui tendent à substituer aux mots : « s'efforçant de reproduire » le mot : « reproduisant » ont évidemment une cohérence d'ensemble.

*La Commission rejette l'amendement.*

**Article additionnel après l'article 1<sup>er</sup>** (article 13 du Règlement de l'Assemblée nationale) : *Utilisation des ordinateurs portables dans l'hémicycle*

*Elle examine ensuite l'amendement CL46 de M. Lionel Tardy.*

**M. Lionel Tardy.** Plusieurs de mes amendements tendent à « toiletter » les pratiques ; c'est le cas de celui-ci, qui concerne l'usage d'Internet dans l'hémicycle, usage qui, au départ, était perçu comme un danger : j'en veux pour preuve l'alinéa 3 de l'article 14, qui laisse au Bureau le soin de déterminer des règles d'accès. Peu à peu, l'usage s'est néanmoins répandu, et il ne pose aucun problème ; il est d'ailleurs logique dans un monde connecté et une assemblée qui, selon le souhait même du président Bartolone, se veut moderne.

L'accès à Internet permet aux députés d'apporter des éléments au débat, et il présente aussi un avantage pour la dématérialisation et l'abandon du papier. Si les réactions sur les réseaux sociaux peuvent influencer sur les débats, je ne me souviens pas qu'elles aient jamais bouleversé leur cours. Mon amendement ne serait donc pas une révolution : depuis le début de la législature, le Bureau a une approche ouverte sur les nouvelles technologies, si bien que l'alinéa dont je propose la suppression n'a plus guère d'utilité. En 2014, une restriction de l'usage d'Internet dans l'hémicycle serait à contre-courant des évolutions et créerait un décalage avec nos concitoyens.

**M. le président Jean-Jacques Urvoas, rapporteur.** Avis défavorable : il me paraît utile que le Bureau conserve un pouvoir de police sur ces outils.

**M. Paul Molac.** Il est regrettable que les députés ne disposent pas d'un ordinateur installé à la place qu'ils occupent : cela leur permettrait d'avoir immédiatement connaissance de l'amendement en discussion. Les liasses distribuées pourraient utilement être remplacées par des documents numérisés : l'efficacité y gagnerait, sans parler des avantages environnementaux.

**M. Jean-Yves Le Bouillonnet, président.** L'application « Eliasse » permet déjà la consultation, sur tablette numérique, des amendements en discussion et du sort qui leur est réservé : elle est utilisable dans l'hémicycle comme en commission. J'ai moi-même initié certains collègues à cette pratique en leur communiquant les codes : je vous invite tous à en faire de même.

**M. Patrick Mennucci.** L'application « Eliasse » fonctionne très bien, c'est vrai, mais l'enjeu est plutôt d'installer un système informatique comparable à celui qui existe, depuis quinze ans, au conseil municipal de Marseille : il ne permet pas de poster des *tweets*, par exemple, mais seulement d'accéder au site du conseil. Un tel système représente un investissement non négligeable, sans doute, mais il modifierait le fonctionnement de l'Assemblée et nous éviterait d'apporter nos propres tablettes.

**Mme Elisabeth Pochon.** L'amendement s'inscrit pleinement dans la transition écologique, et il permettrait par exemple à mon suppléant, malentendant, de pouvoir siéger normalement. C'est là un argument dont nous devrions également tenir compte.

**Mme Laure de La Raudière.** Même si je n'ai pas le droit de vote au sein de votre Commission, j'apporte mon soutien à l'amendement. Pourquoi, monsieur le rapporteur, les outils informatiques devraient-ils faire l'objet d'une police spécifique ? *Quid* des livres ou des journaux, par exemple ? Votre argument me paraît étrange.

**M. Lionel Tardy.** Preuve de son obsolescence, l'alinéa 3 de l'article 14 dispose : « Le Bureau détermine les conditions dans lesquelles les députés sont autorisés à utiliser leurs ordinateurs portables dans l'hémicycle, y compris pour accéder aux services de communications électroniques et de communication au public en ligne. » Outre que les tablettes et les *smartphones* ne sont donc pas concernés, rien ne devrait empêcher l'utilisation d'un ordinateur portable dès lors qu'il n'est pas connecté.

*La Commission adopte l'amendement.*

**Article additionnel après l'article 1<sup>er</sup>** (article 15 du Règlement de l'Assemblée nationale) : *Compétence des questeurs et négociation d'un statut des collaborateurs parlementaires*

*La Commission examine, en discussion commune, les amendements CL53 de M. René Dosière et CL99 du rapporteur.*

**M. René Dosière.** Mon amendement est un amendement d'appel qui a vocation à lancer le débat sur le sort des collaborateurs de députés. L'amélioration des conditions de travail de ces collaborateurs, que nous appelons de nos vœux, pose néanmoins des problèmes juridiques. Le fait qu'ils soient employés par les députés et non par l'Assemblée nationale

interdit la signature d'une convention collective, qui se négocie entre les délégués des employeurs et des salariés.

**M. le président Jean-Jacques Urvoas, rapporteur.** Notre amendement précise que les questeurs auront un pouvoir d'impulsion en matière de dialogue et de négociation entre les députés et leurs collaborateurs, et qu'ils rendront compte au Bureau de l'exercice de leur mission. J'insiste sur le fait qu'il ne s'agit en aucun cas de supprimer le lien de droit privé qui existe entre les députés et leurs collaborateurs.

**M. Bernard Roman.** Dans le cadre de leur mission d'élaboration et d'exécution budgétaire, ce sont les questeurs qui gèrent aujourd'hui, pour le compte des députés, les enveloppes des crédits destinés aux collaborateurs. Ils sont également à l'origine de l'amélioration de leurs conditions de travail, et jamais l'on n'avait connu de telles avancées que sous l'actuelle législature. Je rappelle que ces crédits ont été, sur proposition du président, augmentés de 10 % et qu'il est désormais interdit de les transférer sur l'indemnité représentative de frais de mandat (IRFM). Enfin, l'Assemblée nationale prend désormais intégralement en charge les congés de maternité et les congés de maladie, ce qui constitue une avancée sociale considérable, non seulement pour les collaborateurs mais également pour les députés.

On ne peut envisager d'instaurer une convention collective, dans la mesure où celle-ci se négocie entre représentants des salariés et des employeurs. Or les associations de collaborateurs, même si elles sont des interlocuteurs fiables, ne sont pas toutes représentatives et ne peuvent donc prétendre négocier une convention collective. Quant aux représentants des députés employeurs, il n'y en a pas aujourd'hui.

La négociation d'un statut va dans le bon sens, bien qu'il me semble que la notion de cadre d'emploi soit plus appropriée, car elle permet d'offrir aux collaborateurs des droits et des moyens nouveaux. Dans cette perspective, les questeurs, et en particulier Marie-Françoise Clergeau qui mène en notre nom les négociations avec les organisations syndicales, doivent être en première ligne. Que l'on opte pour la notion de statut – qui évoque d'emblée la fonction publique – ou celle de cadre d'emploi, nous souhaitons poursuivre nos avancées. Il ne doit plus être possible qu'un collaborateur se partage entre sept ou huit députés pour quelques heures par semaine, pas plus qu'il ne doit être permis de rémunérer à moins de 1,3 fois le SMIC des assistants ayant un niveau de diplôme correspondant à bac + 5.

**M. Alain Turret.** Faire référence à un statut n'est pas compatible avec l'existence d'un contrat de travail de droit privé. Par ailleurs, je m'interroge sur la rupture de ce contrat de travail, qui constitue un contrat à durée déterminée (CDD) un peu atypique. En cas de renouvellement de l'Assemblée, la rupture du contrat procède-t-elle d'un motif économique ou d'une cause réelle et sérieuse ? La question est d'importance, car cela n'emporte pas les mêmes droits pour les salariés. Je pense qu'il revient aux questeurs de bien préciser la nature de cette rupture.

**M. Jean-Yves Le Bouillonnet, président.** Il ne s'agit pas ici de régler le statut des collaborateurs, mais de donner compétence aux questeurs pour le régler.

**Mme Marie-Françoise Bechtel.** J'approuve ce dispositif, à ceci près qu'une convention collective n'est en effet pas envisageable puisqu'elle exige deux organisations professionnelles face à face. La notion de statut ne renvoie pas nécessairement à la fonction publique. Elle est définie par ce qu'y met la loi. Quant à la notion de cadre d'emploi, elle me

semble s'appliquer davantage à l'organisation de la carrière. Cela étant, j'aimerais savoir qui négociera au nom des députés ?

**M. François de Ruy.** Le groupe écologiste, depuis longtemps favorable à la négociation d'un statut ou d'un cadre d'emploi pour les collaborateurs de députés, soutient ces amendements. Nous considérons par ailleurs que les 9 000 euros mensuels alloués aux députés pour rémunérer leurs collaborateurs sont trop faibles, au regard des 15 000 euros dont disposent, par exemple, les parlementaires britanniques. Cela étant la négociation risque d'être rendue difficile par le fait qu'il n'existe pas d'organisations représentatives des collaborateurs ou des députés employeurs. Peut-être le Bureau, instance représentative de l'Assemblée, pourrait-il donner mission aux questeurs de gérer cette négociation. À défaut, il faut mettre en place de telles organisations.

**M. le président Jean-Jacques Urvoas, rapporteur.** Je ferai remarquer à Bernard Roman que la notion de cadre d'emploi est surtout utilisée dans la fonction publique territoriale. Quant à la notion de statut, il me semble qu'elle s'applique, par exemple, aux employés du Club Méditerranée ou de la Croix-Rouge, qui ne sont pas fonctionnaires.

Pour ce qui concerne les modalités de la négociation, mandat sera donné aux questeurs de les fixer et d'en rendre compte au Bureau.

*L'amendement CL53 est retiré.*

*La Commission adopte l'amendement CL99.*

**Article additionnel après l'article 1<sup>er</sup>** (article 18 du Règlement de l'Assemblée nationale) : Emploi et statut des collaborateurs parlementaires

*Puis elle en vient à l'amendement CL100 du rapporteur.*

**M. René Dosière.** Qui va négocier le statut des collaborateurs au nom des députés ? Contrairement à ce que dit François de Ruy, le Bureau n'est pas représentatif des députés employeurs.

**M. Bernard Roman.** Ni les questeurs ni le Bureau ne sont en effet représentatifs des députés employeurs, qui ont le loisir de gérer eux-mêmes leur enveloppe de crédits et de s'affranchir, partant, des contraintes afférentes – ce qu'ils sont cependant de moins en moins nombreux à faire, car elles ne sont pas minces. Cela étant, je suggère que l'amendement du rapporteur se limite à proposer que la négociation ait lieu dans des conditions fixées par les questeurs, sans référence aux organisations professionnelles.

**M. Jean-Yves Le Bouillonnet, président.** Il ne faut pas confondre le statut, ou le cadre d'emploi avec les conditions de travail qui, elles, relèvent d'une organisation choisie et décidée par le député et ses collaborateurs.

**M. le président Jean-Jacques Urvoas, rapporteur.** Certaines associations de collaborateurs n'ont certes pas le statut d'organisations professionnelles, mais il me semblait néanmoins intéressant que la notion figure dans le règlement de notre assemblée.

**M. Jean-Yves Le Bouillonnet, président.** Nous pouvons nous entendre sur la rédaction suivante : « Ces collaborateurs bénéficient d'un statut négocié avec les organisations de collaborateurs, dans des conditions fixées par les questeurs. »

*La Commission adopte à l'unanimité l'amendement CL100 ainsi rectifié.*

*Puis elle est saisie de l'amendement CL48 de M. Lionel Tardy.*

**M. Lionel Tardy.** Afin d'éviter les dérives que l'on a pu connaître par le passé, nous proposons que les aides consenties par l'Assemblée aux groupes soient exclusivement destinées aux dépenses nécessaires à leur activité ainsi qu'à la rémunération de leurs collaborateurs. Pour les députés, l'IRFM et le crédit collaborateur concernent uniquement les activités parlementaires. Il serait logique qu'il en soit de même pour les dotations consenties aux groupes, qui ne doivent pas transiter en direction des partis. Il y va de l'indépendance des groupes politiques. Le Sénat a vite réagi à l'affaire Bygmalion, en prenant, en juillet dernier, un arrêté sur la question. De notre côté, nous avons imposé aux groupes de prendre le statut d'associations. C'est une avancée indéniable mais il faut aller plus loin et mieux encadrer les flux financiers.

**M. le président Jean-Jacques Urvoas, rapporteur.** Avis défavorable, pour les raisons qu'a lui-même indiquées l'auteur de l'amendement. La précédente réforme du Règlement fait obligation aux groupes parlementaires de se constituer en associations. Par ailleurs, le Bureau de l'Assemblée nationale a expressément décidé, le 24 juillet 2014, que les dotations attribuées par l'Assemblée aux groupes seraient exclusivement destinées aux dépenses nécessaires à leur activité ainsi qu'à la rémunération de leurs collaborateurs. Le Sénat, moins exemplaire, n'a pas modifié son Règlement.

*L'amendement est retiré.*

*L'amendement CL37 de M. Roger-Gérard Schwartzberg est retiré.*

**Article additionnel après l'article 1<sup>er</sup>** (article 29-1 du Règlement de l'Assemblée nationale) : *Avis des commissions permanentes sur certaines nominations*

*La Commission examine l'amendement CL101 du rapporteur.*

**M. le président Jean-Jacques Urvoas, rapporteur.** Nous proposons de prévoir que, lorsque les commissions saisies d'une proposition de nomination envisagée par le président de la République, désignent un rapporteur, il le soit au sein d'un groupe minoritaire ou d'un groupe d'opposition. Il s'agit d'un droit nouveau.

*La Commission adopte l'amendement.*

*Puis elle en vient à l'amendement CL19 de M. François de Rugy.*

**M. François de Rugy.** Il s'agit d'inscrire dans notre Règlement une pratique initiée par le Président de la commission des Lois lors des nominations du Contrôleur général des lieux de privation de liberté et du Défenseur des droits et qui consiste à soumettre au candidat un questionnaire écrit dont les réponses doivent éclairer la Commission.

**M. le président Jean-Jacques Urvoas, rapporteur.** C'est déjà une possibilité qui nous est offerte. L'inscrire dans le Règlement constituerait une rigidité inutile. Avis défavorable, au nom du principe d'autonomie des commissions.

*L'amendement est retiré.*



**Article additionnel après l'article 1<sup>er</sup>** (article 36 du Règlement de l'Assemblée nationale) : *Compétence des commissions permanentes*

*La Commission examine l'amendement CL102 du rapporteur.*

**M. le président Jean-Jacques Urvoas, rapporteur.** Nous proposons d'élargir le champ de compétence de la commission des Lois aux droits fondamentaux, notion désormais plus utilisée en droit constitutionnel que celle de libertés publiques.

**M. Roger-Gérard Schwartzberg.** La notion de droits fondamentaux est plus restrictive que celle de libertés publiques.

**M. Jean-Yves Le Bouillonec, président.** Il s'agit d'un ajout, non d'une substitution.

*La Commission adopte l'amendement à l'unanimité.*

**Article additionnel après l'article 1<sup>er</sup>** (articles 39 et 47 du Règlement de l'Assemblée nationale) : *Fonction de rapporteur général au sein de la commission des Affaires sociales*

*Puis elle en vient à l'amendement CL 103 du rapporteur.*

**M. le président Jean-Jacques Urvoas, rapporteur.** Au regard du poids de plus en plus important des finances sociales dans les comptes publics et de la technicité accrue que demande leur suivi, il est proposé de créer, à compter de la prochaine législature, la fonction de rapporteur général de la commission des Affaires sociales — à l'instar du rapporteur général de la commission des Finances. Dans les faits, c'est aujourd'hui notre collègue Gérard Bapt qui assume ce rôle, tenu par Yves Bur sous la précédente législature, et l'actuelle présidente de la commission des Affaires sociales soutient cette initiative qui devrait, par la suite, déboucher sur une modification des dispositions organiques accroissant les pouvoirs de ce rapporteur général.

**M. Bernard Roman.** Je suis très favorable à cette proposition, mais implique-t-elle que, à l'instar de ce qui se pratique à la commission des Finances, la présidence de la commission des Affaires sociales soit désormais confiée à un député de l'opposition ou membre d'un groupe minoritaire ?

**Mme Marie-Françoise Bechtel.** Je suis pour ma part dubitative. Si la commission des Finances est dotée d'un rapporteur général, c'est que le budget de la nation recouvre l'ensemble des politiques publiques.

**M. le président Jean-Jacques Urvoas, rapporteur.** Mme Bechtel n'ignore sans doute pas qu'en volume le budget de la sécurité sociale est aujourd'hui supérieur au budget de l'État. La multiplication des projets de loi de financement rectificative de la sécurité sociale implique un véritable suivi, et la véritable question est de savoir quels pouvoirs seront par la suite conférés au rapporteur général.

Quant à l'attribution de la présidence à l'opposition ou à un groupe minoritaire, ma réponse n'est pas arrêtée. La commission des Affaires sociales a en effet à connaître d'autres textes que les projets de loi de financement de la sécurité sociale, et le rôle de son président diffère donc de celui du président de la commission des Finances.

*La Commission **adopte** l'amendement.*

*Elle est ensuite saisie de l'amendement CL90 de M. Roger-Gérard Schwartzenberg.*

**M. Roger-Gérard Schwartzenberg.** Les bureaux des commissions ne doivent pas seulement « s'efforcer de reproduire » la composition de l'Assemblée mais y parvenir. Ce pluralisme est indispensable au bon fonctionnement de nos instances, au sein desquelles la majorité ne doit pas monopoliser les responsabilités mais les partager avec l'opposition et les groupes minoritaires.

**M. le président Jean-Jacques Urvoas, rapporteur.** Les commissions peuvent, à l'instar de la commission des Lois, désigner au sein de leur bureau des membres associés, ce qui garantit à tous les groupes et un égal accès à l'information. Avis défavorable.

**M. Roger-Gérard Schwartzenberg.** Siéger au sein du bureau en tant que membre associé revient à occuper un strapontin, sans responsabilité réelle. Par ailleurs, il faut distinguer, au sein de ce même bureau, entre les secrétaires et les vice-présidents. Or les postes de vice-président ne sont pas attribués aux représentants des groupes minoritaires, quand bien même ces partis appartiennent à la majorité. Je souhaiterais que la majorité actuelle ne perde pas de vue qu'elle se compose de plusieurs partis.

*La Commission **rejette** l'amendement.*

**Article additionnel après l'article 1<sup>er</sup>** (article 41 du Règlement de l'Assemblée nationale) : *Réunion des commissions permanentes pendant la séance publique*

*Puis elle examine l'amendement CL47 de M. Lionel Tardy.*

**M. Lionel Tardy.** Aux termes de l'article 41, alinéa 1<sup>er</sup>, de notre Règlement, lorsque l'Assemblée tient séance, les commissions ne peuvent se réunir que pour achever l'examen d'un texte inscrit à l'ordre du jour. Nous savons tous que cette règle n'est pas respectée, car la densité de l'ordre du jour ne le permet pas et nous oblige à jongler constamment entre les commissions et la séance. Je propose donc de supprimer cet alinéa.

**M. Bernard Roman.** Si j'étais rapporteur et président de cette Commission, je serais favorable à cet amendement...

*Selon l'avis favorable du rapporteur, la Commission **adopte** l'amendement.*

**M. Jean-Yves Le Bouillonnet, président.** Chers collègues, j'attire votre attention sur le fait que nous devons accélérer nos travaux. « Le temps m'échappe et fuit / Je dis à cette nuit : « Sois plus lente » ; et l'aurore / Va dissiper la nuit », disait déjà Lamartine...

**Article 2 (article 46 du Règlement de l'Assemblée nationale) : *Publicité des travaux des commissions***

*La Commission est saisie de l'amendement CL2 de M. François de Rugy.*

**M. François de Rugy.** Nous souhaitons que soit inscrit dans notre règlement le fait qu'un collaborateur de chaque groupe parlementaire puisse assister aux réunions de commission.

**M. le président Jean-Jacques Urvoas, rapporteur.** Cet amendement est satisfait par l'article 5 de l'Instruction générale du Bureau qui garantit la présence d'un collaborateur par groupe, y compris lorsque les commissions se réunissent à huis-clos. À l'inverse de François de Rugy, je ne souhaite pas en revanche que ces collaborateurs puissent assister aux réunions des commissions si aucun député du groupe pour lequel ils travaillent n'y assiste.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Puis elle en vient à l'amendement CL104 du rapporteur.*

**M. le président Jean-Jacques Urvoas, rapporteur.** Cet amendement vise à préciser les conditions de dérogation au principe de publicité des travaux des commissions. En effet, les membres des commissions de la Défense et des Affaires étrangères avancent le fait que, compte tenu de la discrétion que requièrent certains sujets abordés, les auditions auxquelles ils peuvent procéder deviendraient moins intéressantes si elles étaient publiques. Il est donc proposé qu'en matière de travaux législatifs les commissions ne puissent déroger au principe de publicité qu'à titre exceptionnel, mais qu'en revanche les auditions puissent faire l'objet de dérogations sans que cela soit à titre exceptionnel.

**M. René Dosière.** L'adoption de cet amendement ferait tomber l'amendement CL22, moins élaboré au demeurant, et que je retire donc.

*L'amendement CL22 est retiré.*

*La Commission adopte l'amendement CL 104.*

*Puis elle est saisie de l'amendement CL49 de M. Lionel Tardy.*

**M. Lionel Tardy.** Certaines personnes que nous auditionnons proposent, pour accompagner leurs propos, des diaporamas, qu'ils sont obligés de distribuer sous format papier. Il serait intéressant que ces diaporamas puissent être projetés en commission, notamment lorsque nos travaux impliquent que nous prenions connaissance de chiffres et de graphiques.

**M, Jean-Yves Le Bouillonnet, président.** Je ne suis pas certain qu'une telle proposition relève du Règlement.

**M. le président Jean-Jacques Urvoas, rapporteur.** Ces projections sont d'ores et déjà possibles, et les salles sont équipées à cette fin. Avis défavorable.

**M. Guy Geoffroy.** Je voudrais aborder ici la question de la présence du Gouvernement en commission, lorsque ces dernières légifèrent. Je suis très préoccupé par le fait que la Constitution nous autorise à légiférer en commission en l'absence du Gouvernement, alors même que les commissions ont désormais le pouvoir d'adopter des amendements qui figureront dans le texte de loi tel qu'il sera examiné en séance publique, et donc dans le texte définitif si aucun amendement contraire n'est adopté ou présenté. Sans doute le président de notre Commission pourrait-il évoquer la question en Conférence des présidents.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Puis elle est saisie de l'amendement CL50 de M. Lionel Tardy.*

**M. Lionel Tardy.** Je me réjouis que la publicité des travaux en commission devienne enfin la règle, même si cette règle doit admettre des dérogations, notamment lorsque sont abordées des questions couvertes par le secret défense, lors des commissions mixtes paritaires ou lors des réunions tenues en application de l'article 88 du Règlement. En revanche, la nouvelle rédaction proposée supprime la référence explicite au compte rendu audiovisuel. Même si je ne doute pas que ce qui est public sera conservé sur le portail de vidéos à la demande de l'Assemblée, il me semble que cette mention doit être maintenue dans le Règlement.

**M. le président Jean-Jacques Urvoas, rapporteur.** Avis défavorable. Dès lors que nos débats sont ouverts à la presse, ils s'accompagnent nécessairement d'un compte rendu audiovisuel.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Puis elle adopte l'article 2 modifié.*

**Article 3 (article 47-2 [nouveau] du Règlement de l'Assemblée nationale) :**

*Coordination des travaux de contrôle et d'évaluation*

*La Commission adopte l'article 3 sans modification.*

**Après l'article 3**

*La Commission est saisie de l'amendement CL70 de Mme Marie-Françoise Bechtel*

**Mme Marie-Françoise Bechtel.** Si tout le monde a salué à l'époque l'instauration d'une session unique, certains problèmes se sont fait jour à l'usage, liés notamment à la surcharge de l'ordre du jour de l'Assemblée. La règle du non-cumul pourrait encore aggraver les difficultés, dans la mesure où un député qui n'a pas d'autre mandat se doit d'être d'autant plus présent dans sa circonscription.

Je n'ignore pas que la session unique est inscrite dans la Constitution depuis le 4 août 1995, et c'est donc d'une plume tremblante que j'ai rédigé cet amendement, qui propose de donner à la Conférence des présidents le pouvoir d'allonger les périodes durant lesquelles l'Assemblée ne siège pas en séance publique, le nombre de semaines consécutives sans séance ne pouvant être inférieur à trois semaines pour chaque trimestre.

**M. le président Jean-Jacques Urvoas, rapporteur.** Mme Bechtel ne sera pas surprise que j'émette un avis défavorable à son amendement, que je considère avant tout comme une invitation à mieux organiser nos travaux. Chacun comprendra qu'il n'est pas possible de dégager chaque trimestre trois semaines continues pendant lesquelles il n'y aurait pas de séance publique.

Je rappelle que l'article 50 du Règlement prévoit que « l'Assemblée peut à tout moment décider des semaines au cours desquelles elle ne tient pas séance ».

**Mme Marie-Françoise Bechtel.** Et seriez-vous favorable à mon amendement, monsieur le rapporteur, si je remplaçais le verbe « fixe » par « s'efforce de fixer » ?

**M. le président Jean-Jacques Urvoas, rapporteur.** Cela resterait un amendement d'appel : je maintiens mon avis défavorable.

*La Commission rejette l'amendement.*

**Article 4 (article 48 du Règlement de l'Assemblée nationale) :** *Fixation de l'ordre du jour de l'Assemblée nationale*

*La Commission examine l'amendement CL23 de M. René Dosière.*

**M. René Dosière.** Mon amendement vise à supprimer l'alinéa 2 qui nous paraît contenir trop de précisions. Mais comme le rapporteur, dans son amendement CL105 ultérieur, améliore la rédaction de cet alinéa, nous sommes prêts à le retirer.

*L'amendement CL23 est retiré.*

*La Commission en vient à l'amendement CL25 de M. René Dosière.*

**M. René Dosière.** Cet amendement consiste à raccourcir les délais de transmission des sujets d'évaluation et de contrôle.

**M. le président Jean-Jacques Urvoas, rapporteur.** Je me félicite, monsieur Dosière, que vous ayez retiré votre amendement précédent. Je vous propose de rectifier celui-ci en remplaçant les mots : « Substituer à l'alinéa 2 », par les mots : « Après l'alinéa 2, insérer ».

**M. René Dosière.** J'accepte cette rectification.

*La Commission adopte l'amendement ainsi rectifié.*

*Elle examine ensuite l'amendement CL 105 du rapporteur.*

**M. le président Jean-Jacques Urvoas, rapporteur.** Cet amendement, comme le suivant, vise à élargir la liste des travaux pouvant être inscrits, à la demande des groupes d'opposition ou minoritaires, dans le cadre de la semaine de contrôle.

*La Commission adopte l'amendement.*

*Elle adopte également l'amendement CL 106 du rapporteur.*

*La Commission en vient à l'amendement CL41 de M. Marc Dolez.*

**M. Marc Dolez.** Cet amendement a pour objet d'inscrire dans notre Règlement la pratique que nous avons inaugurée il y a quelques mois, consistant à faire participer des personnalités extérieures aux séances publiques qui se déroulent non pas dans l'hémicycle, mais salle Lamartine, pour des débats sans vote.

**M. le président Jean-Jacques Urvoas, rapporteur.** Je vous demande de bien vouloir retirer votre amendement, car il n'apporte rien par rapport à la rédaction actuelle du Règlement qui rend déjà possible cette pratique.

**M. Marc Dolez.** Je me doutais d'une telle réponse... J'insiste toutefois sur le fait que mon amendement porte sur des séances publiques de notre Assemblée. À ce titre, il me

semble mériter un sort différent des amendements visant à entériner une pratique existante sur lesquels vous avez exposé votre position en début de réunion.

**M. le président Jean-Jacques Urvoas, rapporteur.** Ma seule interrogation porte sur la nature de la personnalité extérieure invitée. L'esprit de la proposition de résolution est que les séances consacrées à l'évaluation et au contrôle prennent appui sur les travaux d'évaluation et de contrôle réalisés par notre Assemblée. La participation, dans ce cadre, d'une personnalité extérieure ne présente pour moi aucun problème. Si, en revanche, un groupe proposait d'inviter une personnalité extérieure n'ayant aucun lien avec ces travaux, cela constituerait une difficulté.

**M. Roger-Gérard Schwartzberg.** Je suis bien conscient du fait qu'il peut sembler paradoxal d'inscrire dans une proposition de résolution des pratiques existantes, mais il peut fort bien arriver, notamment à l'occasion d'un changement brutal de majorité, que ces pratiques ne soient plus suivies. Les faire figurer dans ce texte me paraît donc constituer une garantie.

**M. Bernard Roman.** Pour parer au risque évoqué par le président Urvoas, ne pourrait-on préciser qu'il s'agit de personnalités invitées par le président de la commission concernée ?

**M. le président Jean-Jacques Urvoas, rapporteur.** Cela ne correspondrait pas non plus à la philosophie de la proposition de la résolution qui, je le rappelle, vise à valoriser les travaux d'évaluation et de contrôle existants, travaux qui ne sont aujourd'hui pas suffisamment connus.

Quant au président Schwartzberg, il sait mieux que moi que le fonctionnement de notre Assemblée repose beaucoup sur les précédents. En outre, ce n'est pas parce que cette pratique est inscrite dans notre Règlement, qu'une majorité future serait obligée de s'y conformer : il s'agit d'une simple faculté.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Elle examine l'amendement CL74 de M. Roger-Gérard Schwartzberg.*

**M. Roger-Gérard Schwartzberg.** S'agissant de l'ordre du jour des séances réservées, le Règlement impose actuellement aux groupes d'opposition et aux groupes minoritaires de transmettre leurs propositions vingt et un jours avant la date fixée pour leur « niche ». Nous souhaiterions raccourcir ce délai. Il est, en effet, difficile de prévoir aussi longtemps à l'avance les sujets qui seront importants au moment en question.

M. le président Urvoas reconnaîtra sans doute dans cet amendement un hommage à celui qu'il avait déposé sur le projet de résolution de modification du règlement de 2009.

**M. le président Jean-Jacques Urvoas, rapporteur.** Dans un premier temps, en effet, j'étais assez favorable à cet amendement mais je me suis aperçu qu'il ne modifiait qu'à la marge les délais et y suis donc défavorable.

Prenons un exemple précis : pour sa prochaine « niche », fixée au 12 mars 2015, le groupe RRDP devra faire connaître ses propositions au plus tard le 5 février, avant la Conférence des présidents du 10 février. L'application des modifications visées dans votre amendement, monsieur Schwartzberg, ne ferait gagner que quatre jours, compte tenu des

dispositions régissant la réunion de la Conférence des présidents et la fixation de l'ordre du jour.

**M. Patrick Mennucci.** Je dois dire que la proposition de M. Schwartzberg me surprend car, selon moi, les « niches » ne sont pas faites pour coller à l'actualité mais pour examiner des propositions de loi auxquelles tiennent les groupes d'opposition ou les groupes minoritaires.

**M. Roger-Gérard Schwartzberg.** Certes, un groupe peut savoir suffisamment à l'avance quelle proposition de loi il entend présenter, mais il peut aussi vouloir déposer une proposition de résolution portant sur des faits d'actualité qu'il n'aura pas prévus, par exemple un conflit international.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Elle en vient à l'amendement CL26 de M. René Dosière.*

**M. Philip Cordery.** Cet amendement fait partie d'une série de quatre amendements présentés par les membres du groupe socialiste siégeant à la commission des Affaires européennes. Prenant en compte le fait que les questions européennes relèvent aujourd'hui davantage des affaires intérieures que des affaires étrangères, ils tendent à mieux intégrer la dimension européenne dans le Règlement de notre assemblée, laquelle est encore loin de ce qui se pratique dans d'autres parlements européens, en particulier le *Bundestag*.

L'amendement CL26 a pour objet de formaliser la tenue d'un débat préalable à chaque Conseil européen, en laissant à la Conférence des présidents le soin d'en fixer les modalités : débat sur une proposition de résolution européenne, déclaration du Gouvernement ou simple débat.

**M. le président Jean-Jacques Urvoas, rapporteur.** Je suis d'accord sur le fait qu'il est nécessaire de mieux intégrer la dimension européenne dans nos travaux, mais astreindre l'Assemblée à la tenue d'un débat est inconstitutionnel. Je vous renvoie à la décision du 24 juin 2010, par laquelle le Conseil constitutionnel a censuré une disposition de la loi organique relative au Conseil économique, social et environnemental prévoyant un débat du Parlement sur cette institution, considérant qu'elle porterait atteinte aux modalités de fixation de l'ordre du jour des assemblées parlementaires déterminées par l'article 48 de la Constitution.

**M. Philip Cordery.** L'Assemblée doit pouvoir se contraindre elle-même.

**M. le président Jean-Jacques Urvoas, rapporteur.** L'Assemblée a la faculté d'organiser un débat de cette nature, mais elle ne peut être contrainte de le faire.

*L'amendement est retiré.*

*La Commission examine l'amendement CL 107 du rapporteur.*

**M. le président Jean-Jacques Urvoas, rapporteur.** Cet amendement dispose que la Conférence des présidents ne peut imposer à un groupe d'opposition de répartir ses séances réservées sur plusieurs jours.

*La Commission adopte l'amendement.*

*La Commission **adopte** également l'amendement rédactionnel CL 108 du rapporteur.*

*Elle poursuit avec l'amendement CL45 de M. Marc Dolez.*

**M. Marc Dolez.** Cet amendement vise à éviter qu'une bonne mesure, à savoir la possibilité pour les groupes d'opposition ou les groupes minoritaires de répartir sur plusieurs jours l'ordre du jour qui leur est réservé, n'aboutisse à des effets pervers, à savoir la tenue systématique de ces séances réservées le jeudi soir.

**M. le président Jean-Jacques Urvoas, rapporteur.** Si la séance du jeudi soir n'est pas celle que nous affectionnons le plus, elle fait néanmoins partie de l'agenda des séances publiques. Il importe de ne pas rigidifier à l'excès la fixation de l'ordre du jour de l'Assemblée.

**M. Marc Dolez.** Je ne suis pas très rassuré... (*Sourires.*)

*La Commission **rejette** l'amendement.*

*L'amendement CL96 de M. Christophe Premat est **retiré**.*

*La Commission **adopte** l'article 4 **modifié**.*

**Article 5 (article 49 du Règlement de l'Assemblée nationale) : Organisation de la discussion générale des textes inscrits à l'ordre du jour**

*La Commission examine, en discussion commune, l'amendement CL109 du rapporteur et l'amendement CL21 de M. René Dosière.*

**M. le président Jean-Jacques Urvoas, rapporteur.** L'amendement CL109 n'est pas sans conséquences. S'inscrivant dans l'objectif de la proposition de résolution de raccourcir la durée des discussions générales, il propose d'aller au-delà des propositions du président Bartolone, que j'estime trop timorées. Il vise à limiter à dix minutes par groupe le temps de parole dans la discussion générale, ce qui laisse la liberté de désigner un ou deux orateurs par groupe, puisque les interventions ne peuvent être inférieures à cinq minutes. Compte tenu du nombre de groupes de la présente législature, la discussion générale se limiterait donc à une heure.

**M. René Dosière.** Mon amendement repose sur le même principe et propose de concentrer la discussion générale en limitant les interventions à un orateur par groupe, sans toutefois imposer de restriction de durée.

En outre, il prévoit de donner à un membre de l'opposition la possibilité de présenter l'étude d'impact accompagnant le projet de loi en discussion.

Pour éviter tout systématisme, nous laissons ouverte la possibilité prévue par la proposition du président Bartolone de fixer la durée des discussions générales. Autrement dit, la Conférence des présidents pourrait choisir soit un temps maximal global, soit des interventions limitées à un orateur par groupe.

La litanie des interventions de cinq minutes devant un hémicycle presque vide n'est pas de nature à revaloriser nos travaux. Je vous invite à en finir avec cette pratique au profit



d'interventions de fond, exprimant la vision politique de chaque groupe, et donc à adopter cet amendement, plus complet, me semble-t-il, que l'amendement du rapporteur.

**M. le président Jean-Jacques Urvoas, rapporteur.** Votre amendement, monsieur Dosière, est plus coercitif pour les groupes : il prévoit de ne donner la parole qu'à un seul orateur par groupe quand le mien offre la possibilité à deux orateurs de chaque groupe de s'exprimer, dans la limite de dix minutes au total.

Pour dissiper toute inquiétude, je tiens à préciser que nous n'empêchons pas les députés d'intervenir sur les articles. Notre but est de rationaliser la discussion générale qui, aujourd'hui, chacun en conviendra, ne constitue pas une véritable plus-value. Prenons l'exemple des débats d'hier sur le projet de loi relatif à la délimitation des régions : trente-trois interventions dans la discussion générale et vingt-cinq interventions sur l'article 1<sup>er</sup>, souvent de la part des mêmes personnes. Si leurs interventions avaient toute leur pertinence sur l'article 1<sup>er</sup> puisqu'elles concernaient des délimitations, elles étaient sans doute moins utiles dans le cadre de la discussion générale.

Enfin, le 3<sup>o</sup> de votre amendement, monsieur Dosière, me pose problème, car ma préférence va à un autre dispositif qui prévoit qu'un co-rapporteur, chargé de l'application, se penche, dès l'examen en commission, sur les études d'impact et soit éventuellement présent en séance publique. Si vous acceptiez de supprimer ce 3<sup>o</sup>, vous accroîtriez peut-être vos chances de voir votre amendement adopté – ce qu'au demeurant je ne souhaite pas, car je préfère le mien. (*Sourires.*)

J'appelle également votre attention sur la nécessité de limiter la durée des interventions en discussion générale et d'appliquer un temps égal à chaque groupe, sinon c'est le principe de proportionnalité qui prévaudra, au bénéfice du groupe majoritaire.

**Mme Laure de La Raudière.** Ces amendements proposent un changement systémique qui nous paraît excessif.

D'une part, il n'y a pas de raison, monsieur le Président de la Commission, pour que tous les groupes disposent du même temps de parole puisque certains sont majoritaires et d'autres minoritaires.

D'autre part, limiter les interventions à dix minutes ou bien à un orateur par groupe ne permet pas de refléter la pluralité qui existe au sein de chaque groupe. Or permettre à cette diversité de s'exprimer est de nature à faire avancer le débat sachant que la discussion des articles est ensuite beaucoup plus technique.

**M. Jean-Yves Le Bouillonnet, président.** N'oublions pas que les débats offrent aux députés de multiples occasions d'exprimer leurs positions : des motions de procédure, pour des visions politiques structurées, à la discussion des amendements où un orateur pour et un orateur contre peuvent prendre la parole. L'objectif n'est pas de limiter l'expression des parlementaires mais de l'organiser.

**M. Hugues Fourage.** L'amendement de M. Dosière et l'amendement de notre Président et rapporteur visent tous deux un objectif extrêmement pertinent et tout à fait réaliste. Dans la discussion générale du projet de loi relatif à la délimitation des régions, qui a duré quatre heures hier, le groupe SRC a fait le choix de ne faire intervenir que deux orateurs pour éviter toute démultiplication. Je suis assez favorable à ce que tous les groupes disposent

du même temps de parole et puissent présenter deux orateurs, afin d'exprimer la diversité qui existe en leur sein.

**M. Guillaume Larrivé.** Je suis radicalement hostile à ces amendements, mes chers collègues, pour une raison de principe très forte : la liberté d'expression propre à chaque député. Comme chacun ici, j'ai fait le choix de me rattacher à un groupe parlementaire selon une logique d'affinités, pour autant je ne me sens en rien subordonné à l'autorité d'un président de groupe qui, par des mécanismes internes, désignerait un orateur susceptible d'exprimer dans la discussion générale une position avec laquelle je pourrais ne pas être en accord.

Prenons l'exemple de la discussion générale d'hier : 33 députés sur 577 ont choisi de s'exprimer sur une réforme absolument fondamentale de l'organisation territoriale de nos collectivités, sans équivalent depuis la Révolution. Je trouverais très triste pour la démocratie parlementaire que, sur un texte de cette importance, seuls deux orateurs par groupe s'expriment. On connaît les mots d'Edgar Faure sur la vie parlementaire : « litanie, liturgie, léthargie ». En réalité, tout dépend de la qualité individuelle des interventions.

J'ajoute qu'il faut d'autant moins renoncer à cette liberté d'expression des parlementaires que notre régime politique présidentieliste cadennasse le Parlement.

**M. François de Rugy.** La limitation de la durée de la discussion générale est un point-clef de la présente réforme, qui tire les conséquences des réformes précédentes.

Nous constatons bel et bien une dérive dans l'allongement des discussions générales. C'est pour moi une caricature du Parlement qui en est réduit à parler au lieu de légiférer. C'est bien tout le problème de la V<sup>e</sup> République : le président de la République préside, le Gouvernement gouverne et le Parlement parle. Souvenez-vous de nos débats sur le projet de loi de programmation militaire : après cinq heures de discussion générale, il a été demandé aux députés qui avaient fait un travail de fond en élaborant des amendements d'accélérer comme s'ils étaient des gêneurs, parce que nous étions un vendredi soir et qu'il fallait en finir. C'est insupportable, comme il est insupportable de voir certains de nos collègues considérer qu'ils ont participé aux débats parce qu'ils sont simplement venus faire une intervention en discussion générale qui n'aura servi qu'à retarder la discussion des articles.

De surcroît, la discussion générale en séance publique est précédée par une discussion générale en commission.

Réforme après réforme, nous progressons. Tirons-en les conséquences, sinon nous serons indéfiniment condamnés aux doublons, qui ne contribuent en rien à redorer l'image du travail parlementaire.

Pour toutes ces raisons, je soutiens avec force les propositions du président Urvoas.

**M. Olivier Marleix.** Je comprends la volonté de rationaliser le travail du Parlement. Depuis la réforme du Règlement de 2009, notre assemblée dispose d'un excellent outil : le temps législatif programmé, qui renvoie chaque groupe à ses responsabilités pour répartir le temps de parole de ses orateurs. Le Président de l'Assemblée nationale, dans sa grande sagesse, propose d'aller plus loin avec l'article 5 de cette proposition de résolution qui prévoit de limiter la durée de la discussion générale et laisse la possibilité de déroger à ce principe dans certains cas.

En revanche, votre amendement, monsieur le président Urvoas, me paraît constituer une atteinte aux droits fondamentaux des députés en matière de liberté d'expression. Aux termes de l'article 27 de la Constitution, « le droit de vote des membres du Parlement est personnel ». Or je vois mal comment ce droit de vote pourrait rester personnel si l'expression personnelle n'est plus possible.

Le système caporaliste que vous proposez me semble déconnecté de la réalité des débats de société qui traversent notre assemblée. Pensons hier à l'interruption volontaire de grossesse, plus récemment au mariage pour tous, et demain à l'euthanasie : tous sujets qui appellent l'expression de convictions personnelles.

**M. Jean-Yves Le Bouillonnet, président.** Mes chers collègues, il paraît clair que le retard pris par notre discussion est désormais tel que nous ne pourrions en finir avant le déjeuner.

**M. le président Jean-Jacques Urvoas, rapporteur.** Nous devons en effet reprendre nos travaux, pour les achever, entre 20 heures et 21 heures 30, à la faveur de l'interruption de la séance publique.

**Mme Sandrine Mazetier.** Je vous remercie, monsieur le président, monsieur de Rugy, d'avoir rappelé que les motions de procédure, les interventions sur les articles et sur les amendements et la discussion générale en commission sont autant d'occasion pour les députés de s'exprimer.

Il me semble que la discussion générale, comme son nom l'indique, doit être l'occasion d'exprimer la vision générale de chaque groupe politique sur tel ou tel texte. À cet égard, la proposition de ne donner la parole qu'à un seul orateur par groupe me semble pertinente mais je déplore la limitation à dix minutes, qui ne prend pas en considération la nature diverse des textes, dont la longueur et l'importance varient beaucoup.

À côté de cela, il nous faut préserver la disposition du Règlement qui offre la possibilité à tout député de prendre la parole à la fin de l'examen d'un texte pour des explications de vote personnelles de cinq minutes, possibilité qui nous avait été refusée lors de la précédente législature.

À ces conditions, la discussion générale retrouvera son sens : l'expression de chaque groupe sera portée par une seule voix, exprimant une vision d'ensemble, avant la discussion des articles, davantage tournée vers les détails techniques.

**Mme Marie-Jo Zimmermann.** Invertissons les perspectives. Que diriez-vous si vous étiez dans l'opposition et que nous propositions, en tant que groupe majoritaire, de telles modifications ? La commission des Lois exploserait !

Certains textes, comme le projet de loi sur la délimitation des régions examiné hier en séance publique, tiennent de l'improvisation totale. Dans ces conditions, il est légitime que les représentants du peuple que nous sommes s'expriment autant qu'ils le veulent. Si vous voulez limiter les interventions à un orateur par groupe, autant limiter le nombre de députés à six.

Je suis scandalisée par ces amendements ! Nous n'aurions jamais osé en présenter de tels. Le temps programmé a constitué une avancée dans l'organisation des débats. Qu'on

l'adapte, je le conçois, mais je considère que limiter la durée de la discussion générale ne constitue en rien un apport : cela ne fera qu'allonger la discussion des articles.

**M. Patrick Mennucci.** La question de la limitation du temps de parole renvoie aussi aux statistiques de l'activité parlementaire utilisées par la presse quotidienne régionale pour évaluer la qualité du travail de tel ou tel député. Elles sont élaborées selon des critères biaisés : elles accordent ainsi une grande importance aux questions écrites pour mesurer l'activité d'un parlementaire ce qui pousse certains à en déposer des milliers. Pourquoi notre Assemblée ne publie-t-elle pas ses propres statistiques ?

Autre problème : la présence en séance publique. J'ai mis des mois à comprendre qu'elle n'était nulle part prise en compte si l'on n'intervenait pas. C'est un élément tout à fait négatif. Il faudrait le corriger.

**M. Guy Geoffroy.** Quel est le constat ? Des discussions générales qui confinent à la litanie. Quel est l'objectif ? Faire en sorte que ce soit moins le cas. Quels sont les moyens ? La proposition du président Bartolone et les deux amendements qui nous sont soumis. Autant la proposition du Président peut nous permettre d'atteindre l'objectif que nous partageons tous, autant ces deux amendements nous paraissent excessifs. Nous risquons de passer d'un excès à un autre : la litanie se reportera de la discussion générale à la discussion des articles. J'invite notre rapporteur, parlementaire expérimenté, à examiner de plus près les conséquences désastreuses pour l'image de l'Assemblée qu'aurait la disposition qu'il nous propose.

**M. Marc Dolez.** Il me semble que nous sommes en train de refaire les débats qui ont eu lieu au sein du groupe de travail sur l'organisation de la discussion générale. En nous soumettant cette proposition de résolution, le président Bartolone souhaitait présenter un texte qui recueille l'accord de l'ensemble des groupes parlementaires et de leurs présidents. Or, les amendements déposés par notre rapporteur et par notre collègue Dosière me semblent aller au-delà du point d'équilibre défini dans cette proposition de résolution. Cette dernière prévoit en effet qu'en début de législature la Conférence des présidents fixe la durée des discussions générales – qui est ensuite répartie entre les différents groupes – et garde la possibilité d'augmenter cette durée.

Nous avons pour notre part déposé un amendement visant à garantir que, quel que soit le nombre de groupes enregistrés, chacun d'eux puisse disposer d'au moins dix minutes de temps de parole au cours de la discussion générale. Cette durée de dix minutes n'est en effet garantie aujourd'hui que parce qu'il n'y a que six groupes. Or ce nombre pourrait bien augmenter un jour.

**M. Jean-Frédéric Poisson.** Je suis surpris de cette discussion ainsi que de la position du rapporteur.

Tout d'abord, je suis absolument réfractaire à toute forme de limitation du temps de parole des parlementaires. Si nous pouvons parfois avoir l'impression de perdre du temps dans l'organisation de nos débats, cette perte de temps n'en est pas véritablement une dès lors que l'on s'intéresse aux propos de ses collègues. D'ailleurs, chacun sait depuis Charles Péguy que la répétition a ses vertus... Ce que certains considèrent comme du temps perdu fait partie de l'exercice de notre mandat et de la vie des assemblées délibérantes, quelles qu'elles soient. Le fonctionnement de celles-ci, à commencer par celui du Parlement, est indissociable de la liberté d'expression qui ne doit trouver d'autres limites que celles prévues par notre Règlement.

Ensuite, je constate ici une différence de conception entre la majorité et l'opposition. L'idée selon laquelle deux orateurs pourraient, lors de la discussion générale, épuiser l'ensemble des expressions sur un texte donné me paraît excessive et irréaliste. Si l'on peut le concevoir lors de l'examen de certains textes d'ordre technique, il est des dizaines de textes sur lesquels même les orateurs les plus brillants, synthétiques, complets et exhaustifs ne pourraient exprimer l'ensemble des nuances qui marquent leur groupe.

Je tiens par ailleurs à remercier Patrick Mennucci pour son intervention. Il semble en effet que s'exerce une forme de « dictature » sur nos travaux, des associations ayant retenu certains critères absurdes pour les évaluer, au point que, lorsque nos collègues publient un rapport d'information au terme de six mois de réflexion, leur travail ne compte pas davantage qu'une intervention de moins de vingt secondes dans l'hémicycle et figurant au *Journal officiel*. C'est donc notre liberté par rapport à ces pressions qui est ici enjeu. Nous pourrions certes nous fixer des critères de présence et d'activité. Mais pourquoi ne pas saisir l'occasion qu'offre ce débat pour diffuser hors de nos murs l'idée que le travail parlementaire est plus complexe qu'il n'en donne l'impression ?

Et, s'agissant encore une fois des dispositions de l'article 5 fixant l'organisation de la discussion générale, je comprends l'intention du Président de l'Assemblée nationale et des présidents de groupes. Mais l'on ne peut fixer au début de la législature un temps unique applicable à tous les projets de loi à discuter – qu'il s'agisse de projets de ratification de conventions liant la France à la Bosnie-Herzégovine prenant un quart d'heure dans l'hémicycle, un jeudi après-midi, entre des projets de ratification de conventions conclues avec Monaco et avec la Lituanie, ou qu'il s'agisse de textes tels que celui dont nous avons discuté hier soir.

Je regrette donc que l'amendement du Président Urvoas ne prenne pas en compte la diversité des textes examinés ni celle des expressions au sein d'un groupe. Que le groupe socialiste veuille s'appliquer à lui-même une telle discipline me paraît louable, mais je ne crois pas que chacun des autres groupes doive être tenu d'en faire autant. Je défends donc le principe de liberté d'expression et le droit d'amendement de tous les parlementaires dans le cadre actuel.

**M. Jean-Yves Le Bouillonnet, président.** Le droit d'amendement n'est pas en cause, puisqu'il est de nature constitutionnelle.

**M. René Dosière.** Je souhaiterais répondre aux objections excessives qui viennent d'être formulées.

Tout d'abord, mon amendement prévoit deux possibilités : tout en maintenant la proposition du Président de l'Assemblée nationale, acceptée par le groupe de travail, d'un temps de parole fixé en début de législature, nous prévoyons une seconde possibilité tendant à mieux valoriser la discussion générale en accordant un temps de parole par groupe. Cela ne se ferait nullement au détriment de l'opposition, puisqu'un temps de parole identique serait accordé à chaque groupe. De ce point de vue, je m'inspire de la pratique retenue par le Président Debré lorsqu'étaient organisés sous sa présidence de grands débats politiques. Je me rappelle d'ailleurs que Bernard Accoyer, alors président du groupe majoritaire, avait protesté, estimant que son groupe devait disposer de davantage de temps de parole, et que le Président Debré lui avait répondu qu'il importait de respecter la minorité. C'est dans cet esprit que nous proposons que chaque groupe soit traité de la même manière – disposition plus favorable à

l'opposition qu'à la majorité. Nous ne cherchons nullement à empêcher des orateurs de s'exprimer, mais à rationaliser la qualité de nos débats.

Cela étant, compte tenu des difficultés que soulève mon amendement, je le retire, tout en me réservant la possibilité d'en améliorer la rédaction d'ici à l'examen du texte en séance publique. Nous ne souhaitons pas créer de faux clivage sur un sujet d'une telle importance.

*L'amendement CL21 est retiré.*

**M. le président Jean-Jacques Urvoas, rapporteur.** Une fois de plus, nous sommes confrontés à la difficulté d'accorder nos votes à nos paroles. Depuis le début de la législature, je ne crois pas qu'il y ait un seul parlementaire qui ne se soit plaint du caractère répétitif et de la longueur de la discussion générale. La meilleure preuve en est qu'au cours de cette discussion, personne n'est présent dans l'hémicycle, si ce n'est ceux qui viennent de s'exprimer ou qui s'apprêtent à le faire.

Croyant ainsi répondre à une aspiration, j'ai formulé une proposition, ayant notamment pour but de fixer la position des groupes. J'entends bien qu'il soit difficile pour un groupe de s'exprimer d'une seule voix. Mais c'est pourtant ce que l'on fait lors des explications de vote.

**M. Guillaume Larrivé.** Certes, mais cela ne se produit qu'à la fin du débat, ce qui est fort différent !

**M. le président Jean-Jacques Urvoas, rapporteur.** C'est vrai, mais je ne crois pas qu'un groupe décide de sa position au cours du débat dans l'hémicycle : il le fait en amont, lors des réunions de groupe – comme le fait en tout cas le groupe socialiste, en dépit de la diversité qui le caractérise. Qu'un parlementaire intervienne préalablement au débat afin d'exprimer la position de son groupe sur un texte ne me paraît priver ses collègues de liberté.

Je n'aurais d'ailleurs pas dû choisir l'exemple du texte actuellement débattu dans l'hémicycle, dans la mesure où, la discussion étant soumise à la règle du temps législatif programmé, auraient pu intervenir dans la discussion générale tous les députés qui le souhaitaient.

N'allez pas imaginer que nous sommes en train de bâillonner les parlementaires *ad vitam aeternam* : les motions de procédure et la discussion des amendements et des articles demeurent. D'aucuns nous accusent de détourner le système afin que la discussion générale porte sur les articles des textes examinés. Mais dans ce cas, cela permettra à chacun de défendre ses arguments avec cohérence.

Le président Bartolone propose de rapporter la durée de la discussion générale à une heure et demie, et mon amendement à une heure. Je ne souhaite contraindre personne mais j'avais l'impression qu'une telle proposition était consensuelle...

**M. Guy Geoffroy.** Pas vraiment !

**M. le président Jean-Jacques Urvoas, rapporteur.** Je souhaiterais être certain que tous les groupes voteront la proposition de résolution du président Bartolone qui a été rédigée avec l'accord de tous les présidents de groupe. Or, j'en entends certains, tel Jean-Frédéric Poisson, prendre leurs distances vis-à-vis de ses dispositions.

René Dosière ayant retiré son amendement, je retire également le mien, mais je reprendrai l'idée dans l'hémicycle car elle me paraît consensuelle. Je conclus de nos échanges qu'il conviendrait de limiter la discussion générale à un orateur par groupe, s'exprimant pour dix minutes – tout en prévoyant la possibilité de déroger à cette règle à titre exceptionnel. Actuellement, la discussion générale dure en moyenne une heure et quart à une heure et demie et on ne cesse de la rallonger pour des parlementaires qui interviennent en discussion générale mais que l'on ne voit plus lors de la discussion des articles.

J'étais également partisan d'instaurer le système dit du « présumé prononcé » qui permet à tous les collègues souhaitant faire connaître leur position de déposer un texte qui soit ensuite publié au *Journal officiel*. Mais l'on m'objecte que ce type de pratique n'apparaîtra pas sur le blog des parlementaires – raison pour laquelle je n'ai pas proposé d'amendement à cette fin.

**M. Jean-Yves Le Bouillonec, président.** Je précise que cette technique est utilisée en Allemagne lorsque le temps de parole des parlementaires est épuisé. Elle n'est donc pas contraire au processus parlementaire.

**M. le président Jean-Jacques Urvoas, rapporteur.** Je n'ai cependant pas déposé d'amendement en ce sens puisque l'idée n'était pas consensuelle. Quant à la discussion que nous venons d'avoir, elle nous aura permis de nous apercevoir qu'il convient que chaque groupe clarifie sa position d'ici au passage du texte en séance publique.

*L'amendement CL109 est retiré.*

**M. Jean-Yves Le Bouillonec, président.** Je rappelle que la proposition de résolution que nous examinons est le produit de la réflexion d'un groupe de travail créé à cet effet, validé par les présidents de groupe.

**M. Marc Dolez.** Les présidents de groupe ont certes ratifié cette proposition de résolution mais pas les amendements que nous examinons aujourd'hui, dont ils n'ont pu prendre connaissance, et qui restreignent encore davantage la liberté d'expression des parlementaires – fait inacceptable !

**M. Jean-Yves Le Bouillonec, président.** Je vous l'accorde mais j'ai cru entendre des arguments visant à contrer ces amendements, mais qui, en réalité, sont contraire aux dispositions de la proposition de résolution validée par les présidents de groupe. Maintenez-vous l'amendement CL42, sachant que les amendements CL109 et CL21 ont été retirés ?

**M. Marc Dolez.** Je le maintiens car il s'inscrit parfaitement dans le cadre de cette proposition de résolution qui a fait l'objet d'un accord entre tous les groupes. Dès lors que l'on maintient une discussion générale d'une durée d'une heure et demie, je propose de préciser dans le Règlement que le temps de parole d'un groupe ne peut être inférieur à dix minutes en discussion générale, quel que soit le nombre de groupes.

**M. Jean-Yves Le Bouillonec, président.** Avant d'appeler votre amendement, j'invite M. Schwartzberg à présenter l'amendement CL78.

*La Commission examine l'amendement CL78 de M. Roger-Gérard Schwartzberg.*

**M. Roger-Gérard Schwartzberg.** L'idée de fixer au début de la législature la durée de chaque discussion générale paraît dysfonctionnelle. Il nous arrive de discuter de

textes d'une grande ampleur ou d'une grande importance, tels que la loi Veil sur l'interruption volontaire de grossesse ou la loi Badinter abolissant la peine de mort : aurait-on pu enfermer comme cela la discussion générale sur de tels textes dans un temps réduit ? Aurait-il fallu dans le passé encadrer le temps de parole d'un Jaurès, d'un Blum ou d'un Clemenceau ? Le Parlement a – étymologiquement – pour fonction de parlementer. Et certes, il importe que chaque groupe y exprime une vision synthétique et globale, comme l'indiquait Sandrine Mazetier tout à l'heure, mais il serait masochiste d'adopter des dispositions coercitives qui, loin de faire progresser les droits des parlementaires, limiteraient leur liberté d'expression – alors même que j'entends chacun évoquer sans cesse le renforcement des droits du Parlement.

**M. le président Jean-Jacques Urvoas, rapporteur.** J'émet un avis défavorable à l'amendement. Il me semblait en effet que la proposition de résolution du Président de l'Assemblée nationale avait recueilli l'accord des présidents de groupe. Or, le président du groupe RRDp propose ici un amendement supprimant deux alinéas d'un texte auquel il a donné son accord.

**M. Guillaume Larrivé.** Je voterai, pour ma part, l'amendement du président Schwartzberg, qui illustre le fait qu'un texte ayant pu recueillir l'assentiment d'un président de groupe ne fasse pas nécessairement l'unanimité au sein de son groupe.

**M. Jean-Yves Le Bouillonnet, président.** Je comprends votre position, monsieur Larrivé, mais celle de M. Roger-Gérard Schwartzberg est plus difficile à comprendre dans la mesure où il est président de groupe.

*L'amendement CL78 est rejeté.*

*La Commission examine, en discussion commune, les amendements identiques CL42 de M. Marc Dolez et CL82 de M. Roger-Gérard Schwartzberg, ainsi que l'amendement CL39 de M. François de Rugy.*

**M. le président Jean-Jacques Urvoas, rapporteur.** J'émet un avis défavorable à ces amendements. Si l'on conserve la proposition du président Bartolone, qui prévoit une heure trente de discussion générale, on ne peut garantir dix minutes à chaque groupe sans rompre le principe de proportionnalité.

**M. Roger-Gérard Schwartzberg.** La proposition de résolution que j'ai approuvée en tant que président de groupe n'est pas gravée dans le marbre pour l'éternité. Nous avons pu juger à un moment donné que ses dispositions étaient à peu près convaincantes pour nous apercevoir ensuite, à la relecture, que l'une d'entre elles devait être modifiée. N'enfermons pas les présidents de groupe signataires — quasi contraints — de cette proposition de résolution dans une sorte de drapé législatif immuable.

**M. François de Rugy.** En tant que président de groupe, je tiens à démentir les propos de mon collègue Schwartzberg : nous n'avons nullement donné notre accord sous la contrainte.

Sur le fond, nous cherchons à trouver le bon équilibre entre la nécessité de réguler les discussions générales et celle d'accorder à chaque groupe la possibilité de laisser s'exprimer deux orateurs dans un temps de parole suffisant pour développer un raisonnement. C'est pourquoi nous avons proposé que chaque groupe dispose d'une durée minimale de dix



minutes — proposition allant selon nous de pair avec d'autres dispositions proposées par le rapporteur.

*La Commission rejette les amendements CL42 et CL82, puis l'amendement CL39.*

*Elle aborde ensuite l'amendement CL87 de M. Roger-Gérard Schwartzberg.*

**M. le président Jean-Jacques Urvoas, rapporteur.** Je suis défavorable à cet amendement, car il a pour effet de réduire le temps de parole des groupes d'opposition.

*L'amendement est retiré.*

*La Commission étudie l'amendement CL28 de M. René Dosière.*

**M. René Dosière.** Cet amendement vise à valoriser davantage les études d'impact.

**M. le président Jean-Jacques Urvoas, rapporteur.** Je souscris à cet objectif. Néanmoins, je suggère à René Dosière de retirer son amendement au profit des trois que j'ai déposés à ce sujet, précisant que les études d'impact seront étudiées au sein de la commission par le co-rapporteur, qu'elles feront l'objet de commentaires dans son rapport et qu'elles pourront donner lieu à une intervention de sa part en discussion générale.

*L'amendement est retiré.*

*La Commission est saisie de l'amendement CL59 de M. Guy Geoffroy.*

**M. Guy Geoffroy.** Cet amendement vise à éviter la conjugaison malencontreuse de deux dispositions allant à l'encontre du libre cheminement du travail parlementaire. Qu'il soit dans la majorité ou dans l'opposition, à un moment ou un autre, chacun dénonce à son tour ce qui s'appelait hier la procédure d'urgence et qui porte aujourd'hui le nom de procédure accélérée. J'ai souvent entendu le président de notre Commission lui-même regretter que le Gouvernement décide de recourir à cette procédure pour examiner certains textes. On s'aperçoit d'ailleurs — et celui actuellement en discussion dans l'hémicycle le prouve aisément — que cette procédure a pour principal effet de ralentir le cheminement d'un texte, loin d'en accélérer l'examen et l'adoption.

Mon amendement vise donc à préciser dans notre Règlement que l'on ne peut conjuguer la procédure accélérée, qui n'est pas décidée par l'Assemblée nationale mais par le Gouvernement, avec le mécanisme du temps programmé, qui réduit encore davantage la liberté qu'ont les parlementaires de légiférer comme il convient.

**M. le président Jean-Jacques Urvoas, rapporteur.** Nous avons déjà eu ce débat lors de la révision du règlement en 2009. L'opposition d'alors défendait la même position que celle de Guy Geoffroy, tandis que la majorité défendait un autre point de vue. Jean-Luc Warsmann, mon prédécesseur, avait donc proposé une solution de compromis — dont il est peu fait usage par les présidents de groupe : l'alinéa 11 de l'article 49 du Règlement dispose ainsi que, si un président de groupe s'y oppose, la Conférence des présidents ne peut fixer la durée maximale de l'examen de l'ensemble d'un texte, lorsque la discussion en première lecture intervient moins de six semaines après son dépôt et au moins quatre semaines après sa transmission. En d'autres termes, si les délais fixés à l'article 42 de la Constitution n'ont pas été respectés, et donc que la procédure accélérée a été engagée, tout président de groupe peut

s'opposer à l'utilisation d'un temps législatif programmé. Votre amendement est donc satisfait.

**M. Guy Geoffroy.** Je suis prêt à retirer mon amendement tout en invitant les membres de la Conférence des présidents, et en particulier les présidents de groupe, à bien prendre en note la remarque du rapporteur.

**M. Marc Dolez.** Cette disposition a déjà été utilisée par notre groupe.

*L'amendement est retiré.*

*La Commission adopte l'article 5 sans modification.*

**Article 6 (article 50 du Règlement de l'Assemblée nationale) : Séances de l'Assemblée nationale**

*La Commission est saisie de l'amendement CL79 de M. Roger-Gérard Schwartzberg.*

**M. Roger-Gérard Schwartzberg.** Cet amendement a pour objet de limiter le nombre de séances supplémentaires, de sorte qu'outre les trois jours de la semaine prévus on ne puisse siéger que le lundi ou le vendredi, mais non pas les deux jours à la fois. Le deuxième alinéa de l'article 28 de la Constitution limite d'ailleurs à 120 jours le nombre de séances supplémentaires — chiffre que nous dépassons largement. Or, les députés ont souvent des difficultés à se rendre dans leur circonscription et à être au contact de leurs électeurs, non seulement pour pouvoir ensuite exprimer leur point de vue personnel mais aussi pour se faire les porte-parole de ces derniers.

**M. le président Jean-Jacques Urvoas, rapporteur.** Avis défavorable. Cet amendement vise à limiter la possibilité d'ouvrir des séances supplémentaires aux seuls lundis et vendredis, ce qui revient à exclure les samedis et dimanches. Une telle limitation me paraît hélas inconstitutionnelle – au-delà même du fait qu'elle compliquera l'organisation de l'ordre du jour. Même le Sénat, pourtant très sourcilieux sur cet aspect, ne dispose d'aucune disposition particulière en la matière. En pratique, la plupart des séances supplémentaires se tiennent les lundis et vendredis. Depuis 2008, nous n'avons siégé que quatre samedis et un seul dimanche. J'attire votre attention sur la décision du Conseil constitutionnel de décembre 1995, qui comprend une réserve d'interprétation s'appliquant notamment aux jours de séance supplémentaires.

*L'amendement est retiré.*

*Puis la Commission aborde l'amendement CL80 de M. Roger-Gérard Schwartzberg.*

**M. Roger-Gérard Schwartzberg.** La proposition de résolution tend à permettre de prolonger au-delà d'une heure du matin les séances « pour achever une discussion en cours » à l'initiative de trois instances : le président de la Commission, le président de séance, le Gouvernement. Je souhaiterais ouvrir cette faculté au président de groupe.

*Suivant l'avis favorable du rapporteur, la Commission adopte l'amendement. Puis elle adopte l'article 6 modifié.*

**Article 7** (article 58 du Règlement de l'Assemblée nationale) : *Faits personnels*

*La Commission adopte l'amendement de coordination CL110 du rapporteur.*

*Puis elle adopte l'article 7 modifié.*

**Article additionnel après l'article 7** (article 62 du Règlement de l'Assemblée nationale) : *Publicité des délégations de vote*

*La Commission aborde l'amendement CL3 de M. François de Rugy.*

**M. François de Rugy.** Cet amendement tend à prévoir la publication des délégations de vote, disposition en vigueur avant 1993.

*Suivant l'avis favorable du rapporteur, la Commission adopte l'amendement.*

**Article additionnel après l'article 7** (articles 70 à 76, articles 77 et 77-1 et article 79 du Règlement de l'Assemblée nationale) : *Régime disciplinaire applicable aux députés*

*Puis elle examine l'amendement CL111 du rapporteur.*

**M. le président Jean-Jacques Urvoas, rapporteur.** Assez long, cet amendement consiste en fait à réordonner, à droit constant, l'ensemble des dispositions de notre Règlement relatives au régime disciplinaire des parlementaires. La seule évolution juridique vise à mettre le droit en vigueur en cohérence avec le nouvel article 80-4 tel qu'issu de l'article 8 de la proposition de résolution, qui permet de prendre à l'encontre d'un député toute mesure destinée à faire cesser un manquement au code de déontologie. Je rectifierai par ailleurs oralement mon amendement lorsqu'il sera mis au vote.

**M. Alain Tourret.** Deux dispositions de cet amendement me posent problème. L'article 70 du Règlement, tel qu'issu de la rédaction que vous proposez, prévoit que peut faire l'objet de peines disciplinaires tout membre de l'Assemblée qui « provoque une scène tumultueuse ». Or, c'est là quelque chose que nous faisons à longueur de temps. Je n'ai d'ailleurs pas fait autre chose hier lorsque j'ai traité la droite de revancharde, de réactionnaire et d'aiguillonnée par des factieux. Pourquoi serais-je sanctionné alors que je n'ai dit que la vérité, ce dont le Premier ministre m'a félicité ? (*Rires.*)

Votre rédaction prévoit également la possibilité d'une sanction à l'encontre de tout député qui se rendrait « coupable d'injures, provocations ou menaces » : or, notre droit de provoquer est absolu. Nous ne sommes pas des professeurs de droit public enseignant à des étudiants de doctorat. Il est donc tout à fait normal que nous provoquions, comme je l'ai d'ailleurs expliqué lorsque j'ai pris la défense d'Henri Guaino. Remettre en cause cette faculté reviendrait à se contraindre et à s'autocensurer dans des proportions inadmissibles.

**M. le président Jean-Jacques Urvoas, rapporteur.** Ces dispositions figurent déjà actuellement dans le Règlement de l'Assemblée nationale. Et le fait que vous n'ayez pas été sanctionné pour les actes que vous venez d'évoquer illustre bien qu'une marge d'interprétation de ces dispositions existe... Je vous suggère par conséquent de maintenir le droit constant et de voter cet amendement, moyennant les rectifications suivantes : l'amendement serait complété par un 4° disposant qu'« au premier alinéa de l'article 77-1, la référence "76" est remplacée par la référence "73" », et par un 5° prévoyant qu'« au premier alinéa de l'article 79, les références "70 à 76" sont remplacées par les références "71 à 73" ».

**M. Roger-Gérard Schwartzberg.** Cet amendement remet en cause la liberté d'expression des députés, pourtant garantie par la Constitution. Il prévoit en effet que si une opinion est exprimée d'une manière jugée grossière ou excessive, elle devienne susceptible de sanctions disciplinaires. Cela étant très difficile à déterminer, on risque de restreindre cette liberté d'expression d'autant que, comme le soulignait Alain Tourret, il est normal que la vivacité anime nos débats.

**M. Guillaume Larrivé.** Je souscris entièrement aux propos de MM. Schwartzberg et Tourret. J'entends bien que le rapporteur veuille amender à droit constant mais, puisque nous avons entrepris la réécriture de notre Règlement, pourquoi ne pas remettre en cause le droit en vigueur ?

Par ailleurs, le deuxième alinéa de l'article 72, tel qu'énoncé dans l'amendement du rapporteur, dispose que le rappel à l'ordre avec inscription au procès-verbal peut être prononcé soit par le Bureau soit par le seul président de séance. Or, sans revenir sur des faits récents ayant suscité une émotion légitime dans notre hémicycle et dans l'opinion publique, je m'interroge quant au maintien de la faculté pour un vice-président de l'Assemblée nationale de prononcer seul une sanction. Il me paraîtrait plus sage que la sanction disciplinaire forte que constitue le rappel à l'ordre avec inscription au procès-verbal relève de la seule compétence du Bureau dans sa collégialité.

**M. le président Jean-Jacques Urvoas, rapporteur.** Mon souci était d'ordre légistique : il s'agissait de réorganiser notre Règlement dans la mesure où les présidents de séance ont souvent fait état de leur difficulté à repérer au sein de ce texte les faits qui pouvaient être sanctionnés et les sanctions qu'ils pouvaient prononcer.

S'agissant de l'argument défendu par M. Larrivé, l'observation des précédents illustre aussi que la capacité de sanction du président de séance doit être suffisamment dissuasive pour que son pouvoir de police soit respecté.

*La Commission adopte l'amendement rectifié.*

**Article additionnel après l'article 7** (article 80 du Règlement de l'Assemblée nationale) : *Commission chargée de l'examen des demandes de suspension de la détention, des mesures privatives ou restrictives de liberté ou de la poursuite d'un député*

*Puis elle examine l'amendement CL113 du rapporteur.*

**M. le président Jean-Jacques Urvoas, rapporteur.** Cet amendement vise à confirmer l'absence de participation des suppléants aux travaux de la commission dite des immunités.

*La Commission adopte l'amendement.*

*Elle en vient ensuite à l'amendement CL112 du même auteur.*

**M. le président Jean-Jacques Urvoas, rapporteur.** Cet amendement vise à maintenir les conditions actuelles de publicité des travaux de la commission des immunités.

*La Commission adopte l'amendement.*

**Article 8 (articles 80-1 à 80-4 [nouveaux] du Règlement de l'Assemblée nationale) : Déontologie des députés**

*La Commission adopte l'amendement CL114 de conséquence du rapporteur.*

*Elle est saisie de l'amendement CL57 de M. Guy Geoffroy.*

**M. Guy Geoffroy.** La notion d'intérêts publics ou privés de nature à « paraître influencer » l'exercice indépendant, impartial et objectif du mandat est imprécise, aléatoire et subjective. Seule compte la vertu, non pas l'apparence que l'on pourrait y placer.

**M. le président Jean-Jacques Urvoas, rapporteur.** Avis défavorable : cette expression figurant dans la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, il serait incompréhensible que nous retenions, pour nous députés, une expression moins exigeante.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Elle aborde ensuite l'amendement CL4 de M. François de Rugy.*

**M. François de Rugy.** Cet amendement vise à étendre le champ d'intervention du déontologue afin qu'il puisse être saisi par un collaborateur de député.

**M. le président Jean-Jacques Urvoas, rapporteur.** Je suis en accord avec l'intention de mon collègue, mais défavorable à son amendement, qui relève plutôt, me semble-t-il, du code de déontologie de l'Assemblée nationale.

*L'amendement est retiré.*

*La Commission en vient à l'amendement CL5 de M. François de Rugy.*

**M. François de Rugy.** Cet amendement vise lui aussi à faire figurer dans le Règlement de notre Assemblée l'obligation pour les députés de déclarer au déontologue les dons, cadeaux et avantages dont ils auraient bénéficié, dès lors que ceux-ci représentent une somme supérieure à celle fixée par le Bureau de l'Assemblée nationale, ainsi que les voyages accomplis à l'invitation d'une personne morale ou physique.

**M. le président Jean-Jacques Urvoas, rapporteur.** Comme vous pourrez le lire dans mon rapport, je souhaite que les dispositions relatives aux dons, avantages et voyages figurent dans le code de déontologie précité et non pas dans notre Règlement.

*L'amendement est retiré.*

*La Commission examine l'amendement CL6 de M. François de Rugy.*

**M. François de Rugy.** Cet amendement a trait aux colloques co-organisés par des députés et des groupes d'intérêts extérieurs.

**M. le président Jean-Jacques Urvoas, rapporteur.** Encore une fois, la question des clubs parlementaires relève du code de déontologie, même si je reconnais, à l'instar de Jean Gicquel et de Noëlle Lenoir, précédents déontologues de l'Assemblée nationale, qu'il

conviendrait de régler la question. Je suis favorable, en revanche, à votre amendement CL7 relatif aux représentants d'intérêts, qui relèvent effectivement du Règlement.

**M. François de Ruyg.** Je le retire, mais je tiens à souligner qu'un vrai problème se pose : en effet, les dispositions de l'article 79 du Règlement ne sont manifestement pas respectées aujourd'hui. Ainsi, bien que l'on ne soit pas censé mélanger intérêts privés et groupes de l'Assemblée, des groupes d'études organisent avec des groupes d'intérêt extérieurs des colloques dans l'enceinte de notre institution.

*L'amendement CL6 est retiré.*

*Puis la Commission aborde l'amendement CL115 du rapporteur.*

**M. le président Jean-Jacques Urvoas, rapporteur.** Dans la proposition de résolution telle qu'elle nous est soumise, il est prévu que le Bureau ait le pouvoir de prendre à l'encontre d'un député toute mesure destinée à faire cesser un manquement à ses obligations déontologiques. Une telle expression m'a paru floue, donnant l'impression que l'on dote le Bureau de pouvoirs spéciaux ou nouveaux. Afin de dissiper le doute, l'amendement précise que les mesures en question peuvent être de nature disciplinaire et qu'en dehors de ce cas, il ne peut s'agir que de recommandations destinées à faire cesser le manquement en cause.

*La Commission adopte l'amendement.*

*Puis elle examine l'amendement CL77 de M. Roger-Gérard Schwartzberg.*

**M. Jean-Yves Le Bouillonnet, président.** Cet amendement me semble satisfait.  
*L'amendement est retiré.*

*Enfin, la Commission en vient à l'amendement CL7 de M. François de Ruyg.*

**M. François de Ruyg.** Cet amendement vise à instituer un registre des représentants d'intérêts, placé sous l'autorité du Bureau de l'Assemblée nationale.

*Suivant l'avis favorable du rapporteur, la Commission adopte l'amendement.*

*Puis elle adopte l'article 8 modifié.*

\*

\* \*

### Informations relatives à la Commission

– *M. Luc Belot* remplacera M. Mathias Fekl, nommé membre du Gouvernement, au sein de la Commission supérieure de codification ;

– *M. Sébastien Pietrasanta* siégera au sein du comité chargé d’assister la personnalité qualifiée qui contrôle la plate-forme nationale des interceptions judiciaires, créée par le décret n° 2014-1162 du 9 octobre 2014.

\*

\* \*

La Commission a désigné :

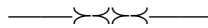
– *M. Alain Tourret*, rapporteur sur la proposition de résolution de MM. Christian Jacob, Éric Ciotti, Pierre Lellouche et Guillaume Larrivé et plusieurs de leurs collègues tendant à la création d’une commission d’enquête sur la surveillance des filières et des individus djihadistes (n° 2240) ;

– *M. Philippe Meunier*, rapporteur sur sa proposition de loi visant à déchoir de la nationalité française tout individu portant les armes contre les forces armées françaises et de police (n° 996) ;

– *M. Jean Leonetti*, rapporteur sur sa proposition de loi visant à lutter contre les démarches engagées par des Français pour obtenir une gestation pour autrui (n° 2277) ;

– *M. Éric Woerth*, rapporteur sur sa proposition de loi constitutionnelle visant à instaurer un principe d’innovation responsable (n° 2293).

*La séance est levée à 13 heures.*



## Membres présents ou excusés

*Présents.* - Mme Nathalie Appéré, M. Christian Assaf, Mme Marie-Françoise Bechtel, M. Luc Belot, M. Erwann Binet, M. Jacques Bompard, M. Dominique Bussereau, Mme Colette Capdevielle, Mme Marie-Anne Chapdelaine, M. Jean-Michel Clément, M. Sergio Coronado, Mme Pascale Crozon, M. Frédéric Cuvillier, M. Marc-Philippe Daubresse, M. Jean-Pierre Decool, M. Sébastien Denaja, M. Patrick Devedjian, M. Marc Dolez, M. René Dosière, M. Philippe Doucet, Mme Laurence Dumont, M. Olivier Dussopt, M. Georges Fenech, M. Hugues Fourage, M. Jean-Christophe Fromantin, M. Guillaume Garot, M. Guy Geoffroy, M. Bernard Gérard, M. Yves Goasdoué, M. Philippe Gosselin, M. Philippe Goujon, Mme Françoise Guégot, M. Philippe Houillon, M. Sébastien Huyghe, M. Guillaume Larrivé, M. Jean-Yves Le Bouillonnet, M. Bernard Lesterlin, M. Olivier Marleix, Mme Sandrine Mazetier, M. Patrick Mennucci, M. Philippe Meunier, M. Paul Molac, M. Pierre Morel-A-L'Huissier, Mme Nathalie Nieson, M. Jacques Pélissard, M. Edouard Philippe, M. Sébastien Pietrasanta, Mme Elisabeth Pochon, M. Jean-Frédéric Poisson, M. Pascal Popelin, M. Bernard Roman, M. Roger-Gérard Schwartzberg, M. Alain Tourret, Mme Cécile Untermaier, M. Jean-Jacques Urvoas, M. Daniel Vaillant, M. Jacques Valax, M. Jean-Luc Warsmann, Mme Marie-Jo Zimmermann

*Excusés.* - M. Carlos Da Silva, Mme Marietta Karamanli, Mme Nathalie Kosciusko-Morizet, Mme Anne-Yvonne Le Dain, M. Alfred Marie-Jeanne, Mme Maina Sage

*Assistaient également à la réunion.* - M. François Brottes, M. Philip Cordery, Mme Laure de La Raudière, M. Michel Ménard, M. François de Rugy, M. Lionel Tardy, M. François Vannson, M. Patrice Verchère, M. Michel Zumkeller