



N° 2381

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 20 novembre 2014.

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA  
LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE SUR  
LA PROPOSITION DE RÉOLUTION (n° 2273) DE M. CLAUDE BARTOLONE  
*tendant à modifier le Règlement de l'Assemblée nationale*

PAR M. JEAN-JACQUES URVOAS  
Député

---



## SOMMAIRE

	Pages
<b>PRINCIPAUX APPORTS DE LA COMMISSION</b> .....	9
<b>INTRODUCTION</b> .....	11
<b>PREMIÈRE PARTIE : AMÉLIORER LE FONCTIONNEMENT DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE, VALORISER SES TRAVAUX, RENFORCER SA TRANSPARENCE</b> .....	15
<b>I. LA SYSTÉMATISATION DE LA PUBLICITÉ DES TRAVAUX DES COMMISSIONS</b> .....	15
<b>II. LA DÉONTOLOGIE DES DÉPUTÉS CONSACRÉE DANS LE RÈGLEMENT</b> .....	17
<b>III. UNE VALORISATION DES TRAVAUX DE CONTRÔLE ET D'ÉVALUATION</b> .....	19
<b>IV. UNE MEILLEURE ORGANISATION DES TRAVAUX EN SÉANCE</b> .....	21
<b>V. LE RENFORCEMENT DES DROITS DE L'OPPOSITION ET DES GROUPES MINORITAIRES</b> .....	24
<b>VI. DES MESURES PONCTUELLES DE SIMPLIFICATION</b> .....	26
<b>DEUXIÈME PARTIE : LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION DES LOIS</b> .....	27
<b>I. LES MODIFICATIONS APPORTÉES AUX DISPOSITIONS INITIALES</b> .....	27
<b>A. LA DÉFINITION DU CHAMP DE LA PUBLICITÉ DES TRAVAUX DES COMMISSIONS</b> .....	27
<b>B. LE RENFORCEMENT DES DISPOSITIONS DÉONTOLOGIQUES</b> .....	27
<b>C. LA TRANSFORMATION DU « DROIT DE TIRAGE » EN MATIÈRE DE COMMISSION D'ENQUÊTE</b> .....	28
<b>D. LES MODIFICATIONS APPORTÉES À L'ORGANISATION DES SÉANCES</b> .....	28

<b>II. LES DISPOSITIONS COMPLÉMENTAIRES INTRODUITES PAR LA COMMISSION DES LOIS</b> .....	29
<b>A. LE RENFORCEMENT DES DROITS DE L'OPPOSITION ET DES GROUPES MINORITAIRES</b> .....	29
1. L'accroissement des pouvoirs du co-rapporteur sur la mise en application de la loi.....	29
2. La fonction de rapporteur sur une nomination à un emploi public réservée aux groupes d'opposition ou minoritaires.....	29
<b>B. DES MODIFICATIONS APPORTÉES À L'ORGANISATION ET AU FONCTIONNEMENT DES COMMISSIONS</b> .....	30
<b>C. LA PUBLICITÉ DES DÉLÉGATIONS DE VOTE</b> .....	30
<b>D. LA MOTIVATION DES DÉCISIONS D'IRRECEVABILITÉ FINANCIÈRE</b> .....	31
<b>E. LA MISE EN ŒUVRE DU RÉFÉRENDUM D'INITIATIVE PARTAGÉE</b> .....	31
<b>F. LA CLARIFICATION DU RÉGIME DISCIPLINAIRE APPLICABLE AUX DÉPUTÉS</b> .....	31
<b>G. UNE AVANCÉE EN FAVEUR D'UN STATUT DES COLLABORATEURS PARLEMENTAIRES</b> .....	31
<b>DISCUSSION GÉNÉRALE</b> .....	33
<b>EXAMEN DES ARTICLES</b> .....	43
<i>Article 1<sup>er</sup></i> (article 7 du Règlement de l'Assemblée nationale) : Remplacement des députés.....	43
<i>Après l'article 1<sup>er</sup></i> .....	44
<i>Article 1<sup>er</sup> bis (nouveau)</i> : (article 14 du Règlement de l'Assemblée nationale) Utilisation des ordinateurs portables dans l'hémicycle.....	47
<i>Article 1<sup>er</sup> ter (nouveau)</i> : (article 15 du Règlement de l'Assemblée nationale) Compétence des questeurs et négociation d'un statut des collaborateurs parlementaires.....	49
<i>Article 1<sup>er</sup> quater (nouveau)</i> : (article 18 du Règlement de l'Assemblée nationale) Emploi et statut des collaborateurs parlementaires .....	52
<i>Après l'article 1<sup>er</sup></i> .....	54
<i>Article 1<sup>er</sup> quinquies (nouveau)</i> : (article 29-1 du Règlement de l'Assemblée nationale) Avis des commissions permanentes sur certaines nominations.....	54
<i>Après l'article 1<sup>er</sup></i> .....	56
<i>Article 1<sup>er</sup> sexies (nouveau)</i> : (article 36 du Règlement de l'Assemblée nationale) Compétence des commissions permanentes.....	56
<i>Article 1<sup>er</sup> septies (nouveau)</i> : (articles 39 et 47 du Règlement de l'Assemblée nationale) Fonction de rapporteur général au sein de la commission des Affaires sociales.....	57

<i>Après l'article 1<sup>er</sup></i> .....	59
<i>Article 1<sup>er</sup> octies (nouveau)</i> : (article 41 du Règlement de l'Assemblée nationale) Réunion des commissions permanentes pendant la séance publique.....	60
<i>Article 2</i> (article 46 du Règlement de l'Assemblée nationale) : Publicité des travaux des commissions .....	61
<i>Article 3</i> (article 47-2 [nouveau] du Règlement de l'Assemblée nationale) : Coordination des travaux de contrôle et d'évaluation.....	69
<i>Après l'article 3</i> .....	72
<i>Article 4</i> (article 48 du Règlement de l'Assemblée nationale) : Fixation de l'ordre du jour de l'Assemblée nationale.....	73
<i>Article 5</i> (article 49 du Règlement de l'Assemblée nationale) : Organisation de la discussion générale des textes inscrits à l'ordre du jour.....	83
<i>Article 6</i> (article 50 du Règlement de l'Assemblée nationale) : Séances de l'Assemblée nationale .....	98
<i>Article 7</i> (article 58 du Règlement de l'Assemblée nationale) : Faits personnels .....	106
<i>Article 7 bis (nouveau)</i> : (article 62 du Règlement de l'Assemblée nationale) Publicité des délégations de vote.....	107
<i>Article 7 ter (nouveau)</i> : (articles 70 à 76, articles 77 et 77-1 et article 79 du Règlement de l'Assemblée nationale) Régime disciplinaire applicable aux députés.....	108
<i>Article 7 quater (nouveau)</i> : (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 .....	112
<i>Article 8</i> (articles 80-1 à 80-5 [nouveaux] du Règlement de l'Assemblée nationale) : Déontologie des députés.....	114
<i>Après l'article 8</i> .....	126
<i>Article 9</i> (article 86 du Règlement de l'Assemblée nationale) : Rapports législatifs des commissions .....	127
<i>Après l'article 9</i> .....	130
<i>Article 9 bis (nouveau)</i> : (article 89 du Règlement de l'Assemblée nationale) Motivation des irrecevabilités financières opposées aux propositions de loi et aux amendements parlementaires.....	130
<i>Article 9 ter (nouveau)</i> : (article 91 du Règlement de l'Assemblée nationale) Participation du co-rapporteur sur la mise en application de la loi à la discussion du texte en séance publique.....	132
<i>Article 10</i> (article 95 du Règlement de l'Assemblée nationale) : Ordre de discussion des articles et des amendements en séance.....	133

<i>Après l'article 10</i> .....	134
<i>Article 10 bis (nouveau)</i> : (article 100 du Règlement de l'Assemblée nationale) Suppression d'une disposition obsolète.....	135
<i>Après l'article 10</i> .....	135
<i>Article 10 ter (nouveau)</i> : (article 102 du Règlement de l'Assemblée nationale) Engagement de la procédure accélérée.....	136
<i>Après l'article 10</i> .....	138
<i>Article 10 quater (nouveau)</i> : (article 112 du Règlement de l'Assemblée nationale) Publicité des travaux des commissions mixtes paritaires.....	138
<i>Après l'article 10</i> .....	139
<i>Article 10 quinquies (nouveau)</i> : (article 113 du Règlement de l'Assemblée nationale) Examen des amendements déposés sur un texte élaboré par une commission mixte paritaire.....	139
<i>Article 10 sexies (nouveau)</i> : (article 117-1 du Règlement de l'Assemblée nationale) Examen en commission des amendements aux projets de loi constitutionnelle, projets de loi de finances et projets de loi de financement de la sécurité sociale.....	140
<i>Article 11</i> (article 119 du Règlement de l'Assemblée nationale) : Délai des dépôts des amendements aux projets de loi de finances et seconde délibération de l'article liminaire des projets de loi de finances .....	142
<i>Après l'article 11</i> .....	146
<i>Article 11 bis (nouveau)</i> : (article 121-3 du Règlement de l'Assemblée nationale) Seconde délibération de l'article liminaire des projets de loi de financement rectificative de la sécurité sociale .....	146
<i>Article 12</i> (article 122 du Règlement de l'Assemblée nationale) : Suppression d'une disposition obsolète.....	147
<i>Article 12 bis (nouveau)</i> : (chapitre XII bis [nouveau] et articles 124-1 à 124-5 [nouveaux] du Règlement de l'Assemblée nationale) Mise en œuvre du référendum d'initiative partagée.....	148
<i>Après l'article 12</i> .....	152
<i>Article 13</i> (article 135 du Règlement de l'Assemblée nationale) : Questions écrites.....	152
<i>Article 14</i> (article 141 du Règlement de l'Assemblée nationale) : Création d'une commission d'enquête à l'initiative d'un groupe d'opposition ou minoritaire.....	157
<i>Article 15</i> (article 144-2 du Règlement de l'Assemblée nationale) : Conclusion des travaux des commissions d'enquête.....	160
<i>Après l'article 15</i> .....	164

<i>Article 16</i> (article 145 du Règlement de l'Assemblée nationale) : Création d'une mission d'information à l'initiative d'un groupe d'opposition ou minoritaire.....	164
<i>Article 16 bis (nouveau)</i> : (article 145-7 du Règlement de l'Assemblée nationale) Désignation du co-rapporteur sur la mise en application de la loi.....	167
<i>Article 17</i> (article 146-2 du Règlement de l'Assemblée nationale) : Composition du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques.....	168
<i>Après l'article 17</i> .....	171
<b>ANNEXE N° 1 : ORDRE DU JOUR DES SEMAINES DE CONTRÔLE FIXÉ À LA DEMANDE DES GROUPES</b> .....	173
<b>ANNEXE N° 2 : CALENDRIER PRÉVISIONNEL DE LA SESSION ORDINAIRE 2014-2015</b> .....	176
<b>TABLEAU COMPARATIF</b> .....	177
<b>ANNEXE AU TABLEAU COMPARATIF</b> .....	224





## PRINCIPAUX APPORTS DE LA COMMISSION

La commission des Lois était réunie le 19 novembre 2014 pour examiner, sur le rapport de son président, M. Jean-Jacques Urvoas, la proposition de résolution tendant à modifier le Règlement de l'Assemblée nationale présentée par M. Claude Bartolone, Président de l'Assemblée nationale.

La commission des Lois a adopté 45 amendements à cette proposition, présentés par M. Jean-Jacques Urvoas, rapporteur, M. René Dosière, M. François de Rugy, M. Roger-Gérard Schwartzberg ou M. Lionel Tardy.

**La commission des Lois a modifié plusieurs des dispositions proposées.** En particulier, elle a :

– confirmé et précisé le champ du nouveau principe de publicité des travaux des commissions parlementaires ;

– complété les dispositions déontologiques applicables aux députés ;

– renforcé le « droit de tirage » garantissant aux groupes d'opposition et aux groupes minoritaires l'obtention d'une commission d'enquête par session ordinaire ;

– modifié le mécanisme d'inscription à l'ordre du jour de la semaine de contrôle, par les groupes d'opposition ou minoritaires, d'un sujet d'évaluation et de contrôle ;

– précisé que c'est à la demande du groupe concerné que les trois séances mensuelles constitutionnellement réservées à un groupe d'opposition ou minoritaire pourront être réparties sur plusieurs journées ;

– étendu aux présidents de groupe la faculté de proposer à l'Assemblée nationale de prolonger une séance au-delà de l'horaire normal d'une heure du matin.

**La commission des Lois a également introduit une série de dispositions complémentaires,** parmi lesquelles :

– la possibilité donnée au co-rapporteur sur la mise en application de la loi (appartenant à l'opposition) de contribuer au travail en commission et en séance dès l'examen d'un projet ou d'une proposition de loi, en particulier pour analyser et discuter l'étude d'impact ;

– l'attribution aux seuls députés membres de groupes d'opposition ou minoritaires de la fonction de rapporteur sur certaines nominations présidentielles ;

- la création, à compter de la prochaine législature, de la fonction de rapporteur général de la commission des Affaires sociales ;
- un complément de la définition de son propre champ d’attribution, y ajoutant les droits fondamentaux ;
- la publicité des délégations de vote ;
- la possibilité, pour les députés auteurs de propositions de loi ou d’amendements, de demander la motivation d’une décision d’irrecevabilité financière ;
- les dispositions nécessaires à l’entrée en vigueur, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2015, du référendum d’initiative partagée
- la clarification du régime disciplinaire applicable aux députés
- la reconnaissance des collaborateurs parlementaires dans le Règlement et le principe de la négociation de leur statut, dans les conditions fixées par les questeurs.

MESDAMES, MESSIEURS,

Déposée par le Président de l'Assemblée nationale, M. Claude Bartolone, la proposition de résolution tendant à modifier le Règlement de l'Assemblée nationale (n° 2273), dont nous sommes aujourd'hui saisis, est le fruit de plusieurs mois de réflexions et de travaux.

Sur proposition du Président Bartolone, la Conférence des présidents de l'Assemblée nationale a décidé, le 15 janvier 2013, de mettre en place un groupe de travail sur la réforme des institutions et sur l'organisation et le fonctionnement de notre Assemblée. Composé des six vice-présidents, du président de la commission des Lois, signataire de ces lignes, des présidents de groupe et d'un député par groupe, ce groupe de travail était chargé de réfléchir à l'amélioration du fonctionnement de l'Assemblée nationale, de la procédure législative, de la fonction de contrôle, de la procédure budgétaire, ainsi que de l'organisation générale des institutions.

Comme le souligne l'exposé des motifs de la proposition de résolution, les « *propositions ambitieuses* » de réforme alors envisagées n'ont malheureusement pas fait l'objet d'un consensus au sein du groupe de travail : « *des divergences d'intérêt, et le point de blocage qui est apparu sur toute révision de la Constitution, ne permettaient pas de procéder dès à présent à des changements qui seront cependant indispensables pour donner leur plein effet aux évolutions en cours* ».

À défaut pour le moment d'une rénovation plus profonde des modes de fonctionnement de notre démocratie, il est proposé de modifier le Règlement de l'Assemblée nationale, afin d'y introduire les différentes innovations ayant recueilli un accueil favorable au sein du groupe de travail. Selon l'expression du Président Bartolone, « *la politique des petits pas vaut mieux que l'immobilisme* »<sup>(1)</sup>.

---

(1) Exposé des motifs de la proposition de résolution.

**La proposition de résolution, qui tend à modifier ou à créer vingt articles dans le Règlement de l'Assemblée nationale, vise principalement à systématiser la publicité des travaux des commissions, à consacrer et à renforcer les obligations déontologiques des députés, à valoriser les travaux de contrôle et d'évaluation effectués par l'Assemblée, à améliorer l'organisation des séances et à accroître les droits de l'opposition et des groupes minoritaires.**

Si l'impact de certaines des mesures proposées, prises isolément, peut paraître limité, leur combinaison permettrait d'améliorer sensiblement le travail parlementaire au sein de notre Assemblée.

**Ces mesures s'inscrivent dans un mouvement plus vaste de réforme du fonctionnement de nos institutions, entamé depuis le début de la législature.**

Ainsi, dès l'automne 2012, à la demande du Président Bartolone, le Bureau de l'Assemblée nationale a profondément rénové la pratique dite de la « réserve parlementaire » : sa répartition est désormais équitable et son utilisation est rendue publique <sup>(1)</sup>.

À compter de novembre 2012, à nouveau sur proposition du Président Bartolone et avec l'accord de tous les présidents de groupe, le Bureau de l'Assemblée nationale a procédé à la publication – devenue depuis légalement obligatoire <sup>(2)</sup> – des déclarations annuelles de rattachement des députés aux partis politiques, qui servent au calcul de la répartition de la seconde fraction du financement public des partis.

Les 27 février et 26 juin 2013, sur proposition de M. Christophe Sirugue, vice-président, président de la délégation chargée des représentants d'intérêts, le Bureau a adopté une nouvelle réglementation destinée à mieux encadrer les relations entre les députés et les représentants d'intérêts.

Depuis l'exercice budgétaire 2013, la certification des comptes de l'Assemblée nationale est effectuée par la Cour des comptes, dont le rapport est publié sur le site internet de l'Assemblée.

---

(1) *Ce qu'a ensuite consacré pour les deux assemblées, sous forme d'annexe au projet de loi de règlement, la loi organique n° 2013-906 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique (qui a modifié l'article 54 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances).*

(2) *Article 9 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique, modifiée par la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique. Autre modification introduite par cette dernière loi : il n'est désormais plus possible à un parlementaire élu en métropole de se rattacher, pour l'attribution de la seconde fraction, à un parti ayant présenté des candidats uniquement outre-mer, ce qui met fin aux possibles détournements du mécanisme de financement, qui consistaient à majorer artificiellement la seconde fraction perçue par des partis ultra-marins, avant de la reverser à d'autres partis non éligibles au financement public.*

À l'initiative du Président Bartolone, une décision du Bureau du 5 février 2014 a rendu plus transparentes les modalités de vote au sein de notre Assemblée. Depuis le mois d'avril, a ainsi été supprimée, pour les scrutins publics ordinaires, toute possibilité de délégation de vote autre que celles prévues par l'ordonnance organique du 7 novembre 1958<sup>(1)</sup>. En outre, alors que pour les scrutins publics demandés par le président de séance, le Gouvernement, la commission saisie au fond ou un président de groupe, ne se trouvaient auparavant individualisés que les votes des députés ayant un sens *différent* de celui de la majorité de leur groupe, pour l'ensemble des scrutins publics (ordinaires ou solennels), est désormais publiée la liste nominative *intégrale* des votants et la précision, pour chacun, de leur position de vote<sup>(2)</sup>.

Les lois du 11 octobre 2013 sur la transparence de la vie publique<sup>(3)</sup>, d'ailleurs loin de ne concerner que les parlementaires, ont permis de continuer à progresser vers l'objectif d'une plus grande probité et d'une meilleure exemplarité des responsables publics. La présente proposition de résolution en constitue un prolongement, en consacrant dans le Règlement l'existence du déontologue de l'Assemblée nationale, du code de déontologie des députés et en renforçant les moyens donnés au Bureau pour veiller au respect de ces obligations, tout particulièrement en cas de conflit d'intérêts.

Les lois du 14 février 2014 ont mis fin, à compter de 2017, au cumul entre le mandat de député ou de sénateur et toute fonction exécutive locale<sup>(4)</sup>. C'est d'ailleurs dans la perspective de « *faire entrer l'Assemblée dans l'ère du non-cumul* »<sup>(5)</sup> que s'inscrit la présente réforme du Règlement. Une de ses finalités est d'adapter le fonctionnement de notre Assemblée et de lui permettre de préparer ce grand changement – qui aura notamment pour effet de revaloriser les activités de contrôle de l'action du Gouvernement et d'évaluation des politiques publiques.

Enfin, plus récemment encore, toujours sous l'impulsion du Président Bartolone, la résolution du 17 septembre 2014 a modifié l'article 20 du Règlement, afin de prévoir que les groupes parlementaires sont désormais

---

(1) L'article 1<sup>er</sup> de l'ordonnance n° 58-1066 du 7 novembre 1958 portant loi organique autorisant exceptionnellement les parlementaires à déléguer leur droit de vote dispose que « les membres du Parlement ne sont autorisés à déléguer leur droit de vote que dans les cas suivants : 1° maladie, accident ou événement familial grave empêchant le parlementaire de se déplacer ; 2° mission temporaire confiée par le Gouvernement ; 3° service militaire accompli en temps de paix ou en temps de guerre ; 4° participation aux travaux des assemblées internationales en vertu d'une désignation faite par l'Assemblée nationale ou le Sénat ; 5° en cas de session extraordinaire, absence de la métropole ; 6° cas de force majeure appréciés par décision des bureaux des assemblées ».

(2) Article 13 de l'Instruction générale du Bureau de l'Assemblée nationale.

(3) Loi organique n° 2013-906 et loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relatives à la transparence de la vie publique.

(4) Loi organique n° 2014-125 du 14 février 2014 interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député ou de sénateur ; loi n° 2014-126 du 14 février 2014 interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de représentant au Parlement européen.

(5) Pour reprendre l'expression du Président Bartolone dans sa conférence de presse du 2 octobre 2013.

« constitués sous forme d'association »<sup>(1)</sup>. Quoique beaucoup plus ciblée que la présente proposition, cette réforme permettra d'améliorer la transparence des finances des groupes, en les soumettant aux règles définies par la Bureau de l'Assemblée le 23 juillet 2014 :

– les dotations financières attribuées par l'Assemblée aux groupes sont exclusivement destinées aux dépenses nécessaires à leur activité, ainsi qu'à la rémunération de leurs collaborateurs ;

– les groupes devront dorénavant établir chaque année un bilan et un compte de résultat et seront tenus de nommer un commissaire aux comptes ;

– les comptes des groupes, ainsi que les rapports des commissaires aux comptes, seront publiés sur le site de l'Assemblée nationale<sup>(2)</sup>.

**Loin de parachever toutes ces innovations, la nouvelle réforme du Règlement aujourd'hui proposée ne représente qu'une étape d'un processus plus ambitieux, présenté par le président Bartolone lors de sa conférence de presse du 8 octobre 2014.**

Ainsi, la rationalisation de la procédure législative sera « *l'un des chantiers phares de l'année qui vient* », car « *la procédure législative n'est pas satisfaisante dans notre pays. Ce ne sont même plus simplement les lois qui s'empilent, mais les rapports sur l'inflation législative et sur la mauvaise qualité de la norme* »<sup>(3)</sup>. L'adaptation au numérique de nos travaux et de nos modes de fonctionnement constituera un autre chantier d'importance.

Nécessairement modeste, compte tenu de sa place dans la hiérarchie des normes juridiques, la présente réforme de notre Règlement devrait améliorer le fonctionnement de l'Assemblée nationale, valoriser ses travaux et renforcer sa transparence.

---

(1) Modification déclarée conforme à la Constitution dans la décision du Conseil constitutionnel n° 2014-702 DC du 16 octobre 2014, Résolution tendant à modifier le règlement de l'Assemblée nationale afin de doter les groupes parlementaires d'un statut d'association.

(2) Voir le rapport de M. Bernard Roman au nom de la commission des Lois sur la proposition de résolution de M. Claude Bartolone, Président de l'Assemblée nationale, M. Bernard Roman, Mme Marie-Françoise Clergeau, MM. Philippe Briand, Bruno Le Roux, Christian Jacob, Philippe Vigier, François de Rugy, Roger-Gérard Schwartzberg et André Chassaigne tendant à modifier le Règlement de l'Assemblée nationale, afin de doter les groupes parlementaires d'un statut d'association, n° 2194, septembre 2014.

(3) Pour un récent exemple, voir le rapport d'information de M. Régis Juanico au nom de la mission d'information sur la simplification législative, présidée par Mme Laure de La Raudière, octobre 2014, n° 2268.

## **PREMIÈRE PARTIE : AMÉLIORER LE FONCTIONNEMENT DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE, VALORISER SES TRAVAUX, RENFORCER SA TRANSPARENCE**

La proposition de résolution tendant à modifier le Règlement de l'Assemblée nationale a une triple finalité :

– améliorer le fonctionnement de notre Assemblée, en organisant mieux les travaux en séance (IV), en renforçant les droits de l'opposition et des groupes minoritaires (V) et en simplifiant certaines procédures (VI) ;

– valoriser les travaux réalisés par les députés, tout particulièrement en matière de contrôle de l'action du Gouvernement et d'évaluation des politiques publiques (III) ;

– renforcer la transparence de notre Assemblée, en systématisant la publicité des travaux des commissions (I) et en renforçant les obligations déontologiques applicables aux députés (II).

### **I. LA SYSTÉMATISATION DE LA PUBLICITÉ DES TRAVAUX DES COMMISSIONS**

L'absence de publicité des travaux des commissions est un principe traditionnel de notre droit parlementaire, qui trouve ses origines dès la III<sup>e</sup> République. Par opposition aux débats qui se déroulent dans l'hémicycle en séance plénière – précisément qualifiée de séance *publique* –, le huis clos des réunions de commission a longtemps été perçu comme le gage de discussions plus techniques, moins « *étroitement soumises à l'opinion* »<sup>(1)</sup> et ainsi potentiellement plus libres.

Sous la V<sup>e</sup> République, cette tradition n'a commencé à être sérieusement remise en cause qu'à partir des années 1980. L'objectif de valorisation de l'activité – souvent méconnue – des commissions permanentes, mais aussi le développement des moyens audiovisuels, ont plaidé en faveur d'une publicité accrue de leurs travaux. Plusieurs réformes du Règlement, notamment en 1988 et 1994, ont permis de progresser en ce sens.

Depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, ce mouvement de « publicisation » s'impose avec la force de l'évidence : le fait que, sauf rares exceptions, ce soit désormais le texte adopté par la commission compétente qui serve de base à la discussion en séance publique d'un projet de loi (article 42 de la

---

(1) Selon l'expression de Léo Hamon (« Article 43 », in Gérard Conac et François Luchaire (dir.), La Constitution de la République française, 2<sup>e</sup> éd., *Economica*, 1987, p. 847).

Constitution), rend encore plus nécessaire la publicité des travaux des commissions. Il ne s'agit pas seulement d'une exigence de transparence, mais aussi d'une question d'imputabilité de la décision publique : conformément au principe de responsabilité politique, les citoyens ont le droit de connaître la teneur des discussions intervenues en commission et, particulièrement lors de l'examen d'un texte, les positions prises par les uns et les autres.

À l'occasion d'un bilan de la révision constitutionnelle de 2008, le comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V<sup>e</sup> République, présidé par l'ancien Premier ministre Édouard Balladur, avait clairement pris position sur cette question : « *le travail en commission, qui a toujours été reconnu comme le lieu d'un examen précis et technique des textes, est désormais le pilier de la procédure législative et de la vie parlementaire en général. (...) Ce nouvel équilibre ne pourra être atteint que si, sauf exception dûment justifiée, les commissions ouvrent leurs travaux au public, tant pour les auditions que pour les travaux législatifs. Il y a là un enjeu technique, mais aussi démocratique de première importance* »<sup>(1)</sup>.

L'année dernière, le signataire de ces lignes regrettait pour sa part que, malgré leur influence croissante, les commissions manquent encore d'une visibilité de leurs travaux comparable à celle de l'hémicycle : « *dans une démocratie d'opinion, l'écrit [en l'occurrence le compte rendu] ne pèse guère face à la force de l'image. (...) La politique n'existe pas sans la communication et la communication n'est rien sans la télévision. Les députés ne sont pas des fantômes, ils ont besoin d'être vus (...) Dès lors que la commission joue un rôle accru dans l'écriture de la loi, il est dans l'ordre des choses que les citoyens, les observateurs et les médias puissent accéder aux échanges qui s'y déroulent de manière plus directe que par la seule lecture d'un document* »<sup>(2)</sup>.

Poursuivant cet objectif, l'**article 2** de la proposition de résolution tend à **poser le principe selon lequel « les travaux des commissions sont publics »** (article 46 du Règlement). Aujourd'hui, depuis la réforme du Règlement de 2009<sup>(3)</sup>, c'est au bureau de chaque commission qu'il revient d'organiser la publicité des travaux, selon les moyens de son choix.

Le texte proposé ménage toutefois la possibilité, « à titre exceptionnel » de déroger à la règle de la publicité et de lui préférer une réunion à huis clos, sur décision motivée et publique du bureau de la commission concernée.

Afin de dissiper tout malentendu, il convient néanmoins de nuancer cette dichotomie entre publicité et huis clos :

---

(1) La réforme institutionnelle deux ans après, 17 mai 2010, p. 31.

(2) Jean-Jacques Urvoas, « La lente mais irrépensible renaissance des commissions parlementaires », Pouvoirs, 2013, n° 146, p. 30-31.

(3) Résolution du 27 mai 2009.



– la publicité des travaux des commissions n’est pas sans limite. Elle signifie que ces travaux sont « ouverts à la presse » et qu’ils font l’objet d’une diffusion audiovisuelle, en direct et en différé, sur le site internet de l’Assemblée nationale, ce qui est déjà le cas aujourd’hui pour plusieurs commissions <sup>(1)</sup>. En revanche, elle n’emporte pas ouverture au public. L’accès « physique » aux salles des commissions demeurera donc fermé aux citoyens, à la différence (sous certaines conditions) des débats dans l’hémicycle ;

– le huis clos n’est lui-même pas synonyme de secret. D’une part, les agendas des commissions sont publiés sur le site internet de l’Assemblée nationale. D’autre part, même tenues à huis clos, leurs réunions donnent lieu à la publication d’un compte rendu faisant état des travaux et des votes de la commission, ainsi que des interventions prononcées devant elle (dispositions non modifiées de l’article 46 du Règlement). Tirant les conséquences de la réforme de 2008, le Conseil constitutionnel a d’ailleurs élevé cette obligation au rang constitutionnel, jugeant que « *les exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire, qui s’appliquent aux travaux des commissions, imposent qu’il soit précisément rendu compte des interventions faites devant celles-ci, des motifs des modifications proposées aux textes dont elles sont saisies et des votes émis en leur sein* » <sup>(2)</sup>.

## II. LA DÉONTOLOGIE DES DÉPUTÉS CONSACRÉE DANS LE RÈGLEMENT

Depuis la précédente législature, la question de la déontologie est devenue une préoccupation constante.

À la suite des réflexions sur la prévention et le traitement des conflits d’intérêts et sous l’impulsion du Président de l’Assemblée nationale d’alors, M. Bernard Accoyer, le Bureau a, le 6 avril 2011, pris une série de mesures à l’unanimité, instituant un code de déontologie, un déontologue et des obligations déclaratives nouvelles incombant aux députés.

Ces mesures, qui procédaient d’une forme de « droit souple », ont porté leurs fruits et fait leurs preuves. Les lois sur la transparence de la vie publique du 11 octobre 2013 invitent les assemblées à poursuivre cette démarche et à aller plus loin. En témoignent notamment les dispositions selon lesquelles « *le bureau de chaque assemblée, après consultation de l’organe chargé de la déontologie parlementaire, détermine des règles en matière de prévention et de traitement des conflits d’intérêts. Il veille à leur respect et en contrôle la mise en œuvre* » <sup>(3)</sup>.

---

(1) Voir infra le commentaire de l’article 2 de la présente proposition de résolution.

(2) *Décision n° 2009-581 DC du 25 juin 2009, Résolution tendant à modifier le Règlement de l’Assemblée nationale.*

(3) *Article 4 quater de l’ordonnance n° 58-1100 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, introduit par la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.*

L'introduction de règles déontologiques dans le Règlement de notre assemblée apparaît d'autant plus souhaitable que certaines des mesures votées dans la loi organique sur la transparence de la vie publique – telles que le renforcement des incompatibilités entre mandat parlementaire et activités professionnelles – ont été censurées par le Conseil constitutionnel, dans sa décision du 9 octobre 2013 <sup>(1)</sup>. Comme l'avait relevé Mme Noëlle Lenoir, alors déontologue de l'Assemblée nationale, « *le coup d'arrêt porté par le Conseil constitutionnel à l'extension des incompatibilités parlementaires, la réaffirmation à laquelle il procède du droit à la vie privée et l'application exigeante du principe de légalité des délits et des peines, en limitant le champ des règles de droit "dur", reportent sur le Bureau et les organes chargés de la déontologie parlementaire une part de la surveillance, voire de la sanction, des conflits d'intérêts des parlementaires* » <sup>(2)</sup>.

En conséquence, l'**article 8** de la proposition de résolution tend à **introduire dans le Règlement quatre nouveaux articles relatifs à la déontologie des députés**.

– l'*article 80-1* détermine les **compétences du Bureau** de l'Assemblée nationale en matière de déontologie, élève au niveau réglementaire l'existence d'un **code de déontologie** et d'un **déontologue** et définit la notion de **conflit d'intérêts** ;

– l'*article 80-2* fixe le **statut du déontologue**, « *personnalité indépendante* » nommée par le Bureau, à la majorité des trois cinquièmes de ses membres, sur proposition du Président de l'Assemblée nationale et avec l'accord d'au moins un président d'un groupe d'opposition. Il exerce ses fonctions pour la durée de la législature et son mandat n'est pas renouvelable. Il ne peut être démis de ses fonctions qu'en cas d'incapacité ou de manquement à ses obligations, dans les mêmes conditions que celles exigées pour sa nomination. Toutes ces dispositions sont identiques à celles aujourd'hui en vigueur en application de la décision du Bureau du 6 avril 2011 ;

– l'*article 80-3* définit les **compétences du déontologue**. Celui-ci est consulté par le Bureau pour la détermination des règles de prévention et de traitement des conflits d'intérêts appelées à figurer dans le code de déontologie des députés. Le déontologue peut être saisi par tout député qui souhaite le consulter pour son cas personnel, dans le cadre d'une procédure confidentielle, sur le respect des règles définies dans ce code de déontologie. Il établit un rapport public annuel. En revanche, du fait de la création, par les lois du 11 octobre 2013, de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, le déontologue n'est plus chargé de collecter et de conserver les déclarations d'intérêts des députés <sup>(3)</sup> ;

---

(1) *Décision n° 2013-675 DC du 9 octobre 2013*, Loi organique relative à la transparence de la vie publique.

(2) « *La déontologie parlementaire à l'aune de la jurisprudence du Conseil constitutionnel* », *Constitutions*, 2014, n° 1, p. 7.

(3) *Tel n'est déjà plus le cas en pratique depuis l'entrée en vigueur, le 1<sup>er</sup> février 2014, des nouvelles obligations de déclaration pesant sur les membres du Parlement.*

– l’article 80-4 fixe la **procédure applicable en cas de manquement par un député à ses obligations déontologiques**. Au terme d’une procédure contradictoire, initiée par le déontologue, le Bureau de l’Assemblée nationale pourrait, en cas de refus du député concerné de mettre fin à la situation de manquement, rendre publique cette situation, mais aussi – là réside l’innovation – « *prendre à l’encontre du député toute mesure destinée à faire cesser ce manquement* ». Le Bureau pourrait par exemple, dans le respect de ses attributions habituelles, prendre toute mesure visant à mettre fin à une situation de conflit d’intérêts. La mesure prise pourrait, en outre, probablement consister en une sanction disciplinaire, dans les conditions définies aux articles 70 et suivants du Règlement.

### III. UNE VALORISATION DES TRAVAUX DE CONTRÔLE ET D’ÉVALUATION

L’Assemblée nationale, depuis de nombreuses années, se consacre de plus en plus intensément à ses missions de contrôle de l’action du Gouvernement et d’évaluation des politiques publiques – missions consacrées, depuis 2008, à l’article 24 de la Constitution. Quoique foisonnants, les travaux effectués en la matière sont encore trop mal connus, insuffisamment exploités et marginalement mis en avant dans le débat public.

La proposition de résolution comporte plusieurs mesures tendant à y remédier.

- L’**article 3** vise à insérer un nouvel article 47-2 dans le Règlement, prévoyant qu’**à l’invitation de la Conférence des présidents, les commissions permanentes et les autres organes de l’Assemblée qui réalisent des travaux de contrôle ou d’évaluation** (commission des Affaires européennes, Comité d’évaluation et de contrôle des politiques publiques, délégations et offices), **lui communiquent leur programme de travail prévisionnel, « en vue de leur coordination »**.

Compte tenu de l’extrême diversité des travaux de contrôle et d’évaluation, qui peuvent de surcroît prendre des formes variées (missions d’information, rapports d’information, rapports sur la mise en application des lois, etc.), l’objectif est d’éviter que des initiatives se chevauchent, entrent en concurrence ou en contradiction.

- Le **1° de l’article 4** vise tout à la fois à valoriser les travaux de contrôle et d’évaluation menés au sein de l’Assemblée nationale et à dynamiser les « semaines de contrôle » – introduites en 2008 à l’article 48, alinéa 4, de la Constitution, selon lequel « *une semaine de séance sur quatre est réservée par priorité et dans l’ordre fixé par chaque assemblée au contrôle de l’action du Gouvernement et à l’évaluation des politiques publiques* ».

Depuis 2009, le Règlement permet à chaque président de groupe d'opposition ou de groupe minoritaire d'obtenir de droit l'inscription d'« *un sujet d'évaluation ou de contrôle* » à l'ordre du jour de la semaine de contrôle. Cette formulation vague peut parfois conduire à l'organisation de débats sur des thèmes dont les contours sont mal définis et ne mobilisant dans l'hémicycle que quelques députés, généralement issus du groupe à l'origine du débat en question.

Il est proposé de **définir avec plus de précision l'objet des discussions susceptibles d'être inscrites à l'ordre du jour des semaines de contrôle à l'initiative des groupes d'opposition et des groupes minoritaires**. Désormais, il ne pourrait s'agir que :

– d'une *séance de questions à un ministre*, ce qui laissera intacte la possibilité pour chaque groupe de provoquer un débat sur un sujet d'actualité ;

– d'un *débat sans vote ou d'une séance de questions portant sur les conclusions* d'un rapport d'une commission d'enquête ou d'une mission d'information, sur les conclusions d'un rapport d'information d'un rapporteur spécial de la commission des Finances ou d'un rapport d'évaluation du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques. Ces différents travaux connaîtront ainsi un prolongement en séance et trouveront un nouvel écho permettant de les valoriser. Les débats dans l'hémicycle, quant à eux, pourront s'appuyer sur des diagnostics étayés et porter sur des conclusions précises, susceptibles de stimuler et de dynamiser les discussions.

• **L'article 17** de la proposition de résolution tend à **réformer la composition du Comité d'évaluation et de contrôle (CEC) des politiques publiques**.

Tout en conservant le principe de sa présidence par le Président de l'Assemblée nationale, la nouvelle composition favoriserait un fonctionnement plus souple du Comité : les membres de droit, dont la présence régulière est difficile à assurer compte tenu de leurs autres responsabilités<sup>(1)</sup>, seraient supprimés, tandis que le nombre des membres désignés par les groupes serait porté de quinze à trente-six (article 146-2 du Règlement).

• **L'article 15** de la proposition de résolution modifie les modalités de conclusion des travaux des commissions d'enquête (article 144-2 du Règlement).

**Une commission d'enquête qui n'aurait pas publié son rapport à l'issue de ses travaux pourrait, à défaut, rendre publics tout ou partie des documents en sa possession.**

---

(1) Il s'agit des présidents des commissions permanentes, du président de la commission des Affaires européennes, du rapporteur général de la commission des Finances, des présidents de groupe, du député président ou premier vice-président de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques et du président de la délégation parlementaire aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes.

Il s'agit, en particulier, de prendre acte de ce que la mise en œuvre du « droit de tirage » permettant à chaque groupe d'opposition ou minoritaire de prétendre à la création d'une commission d'enquête par session ordinaire <sup>(1)</sup> peut parfois aboutir, à l'issue des travaux de la commission, à un désaccord sur le contenu du projet de rapport, empêchant l'adoption et donc la publication de celui-ci. Afin d'éviter que la procédure d'enquête puisse déboucher sur l'absence de toute publication, au risque de favoriser la diffusion dans la presse d'informations pourtant couvertes par le secret, le dispositif proposé permettrait, par exemple, de rendre publiques les comptes rendus d'auditions ou des contributions présentées par les groupes.

• L'**article 13** de la proposition de résolution tend à réformer une autre procédure de contrôle à la disposition des députés : les questions écrites adressées aux membres du Gouvernement.

Cette procédure, prévue à l'article 135 du Règlement, est victime de son succès : en raison de l'augmentation ininterrompue du nombre de questions posées chaque année – 13 377 au cours de la session 1995-1996, 26 906 au cours de la session 2013-2014, soit « *un doublement en moins de vingt ans* » souligne l'exposé des motifs –, les délais de traitement par les ministères ne cessent de s'allonger et la qualité des réponses fournies aux parlementaires s'en ressent parfois.

Cette augmentation du nombre de questions étant, en large partie, imputable à une petite minorité de députés, il est proposé de **charger la Conférence des présidents de fixer, chaque année, un plafond du nombre de questions écrites susceptibles d'être posées par député** – et ce, dans des proportions qui soient tout à fait respectueuses du droit des parlementaires d'exercer leur fonction de contrôle. Le régime des délais de réponse aux questions écrites serait également simplifié.

#### IV. UNE MEILLEURE ORGANISATION DES TRAVAUX EN SÉANCE

Plusieurs mesures, de portée variable, devraient favoriser une meilleure organisation des travaux en séance.

• Le 2<sup>o</sup> de l'**article 4** de la proposition de résolution vise à modifier l'organisation des séances réservées aux groupes d'opposition et aux groupes minoritaires en application de l'article 48, alinéa 5, de la Constitution <sup>(2)</sup>.

Depuis le début de l'actuelle législature, la discussion des propositions de loi présentées par des groupes d'opposition ou minoritaires, qui se déroule un

---

(1) Sur ce « droit de tirage », prévu à l'article 141 du Règlement, voir également infra, V.

(2) « Un jour de séance par mois est réservé à un ordre du jour arrêté par chaque assemblée à l'initiative des groupes d'opposition de l'assemblée intéressée ainsi qu'à celle des groupes minoritaires. »

jeudi de chaque mois, a été améliorée. En particulier, il a été mis fin à la pratique, en vigueur sous la législature précédente, consistant à recourir au « vote bloqué » et à la réserve de vote <sup>(1)</sup>, afin de reporter au mardi suivant le vote solennel sur ces textes, évitant ainsi à la majorité d’avoir à siéger en nombre lors de ces séances.

Toutefois, la concentration sur la seule journée du jeudi des trois séances réservées aux groupes d’opposition ou minoritaires ne donne pas toujours pleine satisfaction aux groupes qui en bénéficient. À l’instar de la pratique suivie au Sénat <sup>(2)</sup>, il est donc proposé de permettre, à l’article 48, alinéa 9, du Règlement, que les trois séances puissent être réparties sur plusieurs jours.

• Afin de dynamiser les débats en séance, l’**article 5** de la proposition de résolution prévoit qu’à **chaque début de législature, la Conférence des présidents fixe la durée de la discussion générale des textes inscrits à l’ordre du jour**. Aujourd’hui cette durée est fixée au cas par cas, en fonction du texte concerné (article 49, alinéa 2, du Règlement).

L’objectif poursuivi est de raccourcir les discussions générales, dont l’intérêt est le plus souvent tout relatif, et de mettre davantage l’accent sur le cœur du travail législatif, c’est-à-dire l’examen des articles et des amendements.

Eu égard à l’importance d’un projet ou d’une proposition de loi, il demeurera toutefois possible à la Conférence des présidents de fixer, à titre exceptionnel, une durée dérogatoire (vraisemblablement plus longue) à la norme fixée en début de législature.

• L’**article 6** de la proposition de résolution comporte deux mesures relatives à la tenue et à la durée des séances.

D’une part, il s’agit de **limiter plus drastiquement la possibilité de tenir des séances supplémentaires d’autres jours que les mardi** (matin, après-midi et soir), **mercredi** (après-midi et soir) <sup>(3)</sup> **et jeudi** (matin, après-midi et soir).

La modification proposée ne porte pas sur les « *jours supplémentaires* » de séance au sens de l’article 28, alinéa 3, de la Constitution, qui continueront à dépendre d’une décision du Premier ministre ou de la majorité des membres de l’Assemblée nationale, lorsqu’il apparaît nécessaire de siéger :

– soit au-delà du plafond de 120 jours de séance par session ordinaire introduit dans la Constitution en 1995 ;

---

(1) Article 44, alinéa 3, de la Constitution (« Si le Gouvernement le demande, l’assemblée saisie se prononce par un seul vote sur tout ou partie du texte en discussion en ne retenant que les amendements proposés ou acceptés par le Gouvernement. ») et article 96 du Règlement.

(2) Si, à l’Assemblée nationale, la journée mensuelle réservée consiste en trois séances (matin, après-midi et soir) tenues le jeudi, au Sénat, elle correspond à trois « espaces réservés » de quatre heures répartis sur plusieurs jours (principalement le mercredi et le jeudi, plus rarement le mardi).

(3) Le mercredi matin est réservé aux travaux des commissions (article 50, alinéa 3).

– soit, sans excéder ce plafond, lors de semaines où l’Assemblée nationale n’avait initialement pas prévu de le faire.

Les dispositions modifiées concernent les seules séances tenues « *dans les limites prévues par l’article 28, alinéa 2, de la Constitution* » (article 50, alinéa 2, du Règlement), c’est-à-dire celles incluses dans le plafond de 120 jours et ouvertes lors de semaines où l’Assemblée nationale a décidé de siéger. Aujourd’hui, la tenue de telles séances supplémentaires – le plus souvent le lundi ou le vendredi – est possible sur décision de l’Assemblée nationale, après une proposition de la Conférence des présidents, ou **de droit à la demande du Gouvernement**, formulée en Conférence des présidents.

Le 1° de l’article 6 de la proposition de résolution **ne permettrait plus de telles séances de droit à la demande du Gouvernement que « pour l’examen des textes et des demandes visés à l’article 48, alinéa 3 de la Constitution », c’est-à-dire ce qui relève du droit prioritaire d’inscription à l’ordre du jour du Gouvernement**, tel qu’il a été modifié en 2008 (projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale ; textes transmis par l’autre assemblée depuis six semaines au moins ; projets relatifs aux états de crise ; demandes d’autorisation de prolongation d’opérations militaires).

**Pour tout autre ordre du jour, le Gouvernement serait désormais en position de demandeur, la décision appartenant à l’Assemblée nationale, sur proposition de la Conférence des présidents.** Il s’agit, selon l’exposé des motifs de la proposition de résolution d’ « *apporter des réponses aux critiques vives et convergentes (...) sur l’organisation des délibérations de l’Assemblée, lesquelles se concentrent, en particulier, sur le non-respect de la semaine parlementaire telle qu’elle est fixée par le Règlement* ».

D’autre part, le 2° de l’article 6 vise à **rendre moins fréquentes les séances de nuit.**

Censées disparaître avec l’instauration, en 1995, de la session ordinaire unique, les séances de nuit se sont banalisées et s’avèrent de plus en plus fréquentes et tardives : depuis 2012, sur 234 séances de nuit, 126 séances – soit plus de la moitié – ont pris fin après une heure du matin.

En vue de remédier à ce phénomène qui, au-delà de son coût financier <sup>(1)</sup>, est peu favorable à la qualité du débat législatif, **il ne serait désormais plus possible de siéger au-delà d’une heure du matin « que pour achever une discussion en cours »** (article 50, alinéa 4, du Règlement).

---

(1) Selon l’annexe au projet de loi de finances pour 2015 relative aux pouvoirs publics, « les indemnités de travaux supplémentaires, qui dépendent fortement du volume de l’activité parlementaire, sont (...) prévues [pour 2015] en hausse de 6,58 % par rapport au budget 2014, à un niveau de 23 794 000 euros qui resterait toutefois inférieur de plus de 9 millions d’euros à l’exécution 2013, caractérisée par un pic sans précédent d’activité parlementaire ».

Au total, les deux modifications prévues à l'article 6 poursuivent un objectif légitime : mieux respecter l'organisation normale de la semaine parlementaire et, ainsi, favoriser des débats législatifs de meilleure qualité. Il ne faudrait pas, néanmoins, que ces mesures aboutissent à une excessive rigidité, sinon à un blocage, de l'organisation de nos travaux – dont l'encadrement n'a cessé d'être renforcé depuis les modifications apportées à l'article 28 de la Constitution en 1995 et à l'article 48 en 2008. Il ne faudrait pas non plus qu'elles privent le Gouvernement, qui « *détermine et conduit la politique de la nation* » (article 20 de la Constitution), de la possibilité de mettre en œuvre son programme législatif.

• Deux mesures, à l'objet plus circonscrit, complète les dispositions relatives aux travaux en séance.

L'**article 7** de la proposition de résolution **abroge la règle selon laquelle une demande de parole pour fait personnel n'est accordée qu'à la fin de la séance** (article 58, alinéa 4, du Règlement). Dans une optique de simplification, les faits personnels seraient soumis aux mêmes règles que les rappels au Règlement, lesquels « *ont toujours priorité sur la question principale* » (article 58, alinéa 1<sup>er</sup>, du Règlement).

L'**article 10** de la proposition de résolution ajoute à la procédure existante de réserve de discussion, qui permet de déroger à l'ordre normal d'examen des articles et des amendements d'un texte, celle de **priorité de discussion** (article 95 du Règlement). La première permet aujourd'hui de remettre à plus tard l'examen de certaines dispositions, tandis que la seconde permettrait, au contraire, d'avancer cet examen – pour des raisons techniques ou politiques.

## **V. LE RENFORCEMENT DES DROITS DE L'OPPOSITION ET DES GROUPES MINORITAIRES**

Depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, l'article 51-1 de la Constitution prévoit que le règlement de chaque assemblée « *reconnait des droits spécifiques aux groupes d'opposition de l'assemblée intéressée ainsi qu'aux groupes minoritaires* ». Au terme de la réforme du Règlement de l'Assemblée nationale du 27 mai 2009, qui a modifié son article 19, les groupes d'opposition sont définis comme ceux ayant mentionné leur appartenance à l'opposition dans la déclaration politique remise à la Présidence de l'Assemblée lors de leur constitution, tandis que les groupes minoritaires sont « *ceux qui ne se sont pas déclarés d'opposition, à l'exception de celui d'entre eux qui compte l'effectif le plus élevé* » (ce dernier étant le groupe majoritaire).

Trois mesures prévues dans la proposition de résolution tendent à renforcer les droits de ces groupes.



Déjà évoqué <sup>(1)</sup>, le 2<sup>o</sup> de l'**article 4** permettra une meilleure organisation des séances mensuelles réservées aux groupes d'opposition et aux groupes minoritaires en application de l'article 48, alinéa 5, de la Constitution. Les trois séances mensuelles, aujourd'hui regroupées un jeudi de chaque mois, pourront désormais être réparties sur plusieurs journées.

L'**article 9** dispose que **les rapports législatifs devront comporter en annexe, à leur demande, une contribution écrite des membres de la commission appartenant aux groupes d'opposition ou minoritaires** (article 86, alinéa 7, du Règlement).

Ainsi, le contenu des rapports ne reflétera plus seulement la position du rapporteur exprimée au nom de la commission, mais offrira une plus grande diversité de points de vue <sup>(2)</sup>.

Les **articles 14 et 16** de la proposition de résolution visent à **élargir aux missions d'information le « droit de tirage », déjà existant en matière de commission d'enquête, dont bénéficient les groupes d'opposition ou minoritaires**. Ce « droit de tirage » permettrait désormais d'obtenir la création, au choix des groupes concernés, soit d'une commission d'enquête, soit d'une mission d'information – la fonction de président ou de rapporteur revenant de droit à un député du groupe bénéficiaire.

Le recours à une commission d'enquête n'est, en effet, pas toujours le mécanisme le plus adapté. En fonction des thèmes retenus par les groupes, l'outil plus souple et moins formel que constitue la mission d'information (créée par une ou plusieurs commissions ou par la Conférence des présidents) pourra lui être préféré.

La mission d'information présentera d'ailleurs, du point de vue de ses conditions de création, un triple avantage pour les groupes d'opposition et minoritaires :

– cette création sera de droit, sans possibilité pour l'Assemblée nationale de s'y opposer (à la différence du « droit de tirage » en matière de commission d'enquête, qui peut se heurter à un refus à la majorité des trois cinquièmes) ;

– cette création ne sera pas soumise à la condition préalable d'absence de poursuites judiciaires portant sur les faits concernés par la mission, à la différence des conditions de recevabilité des commissions d'enquête ;

– cette création pourra avoir lieu lors de n'importe quelle session ordinaire, y compris celle précédant le renouvellement de l'Assemblée

---

(1) Voir supra, IV.

(2) Par ailleurs, le même article 9 supprime l'obligation de faire figurer, en annexe de chaque rapport législatif, le texte des amendements soumis à la commission (article 86, alinéa 3), ces derniers pouvant aujourd'hui aisément être consultés en ligne.

(contrairement aux commissions d'enquête créées au moyen du « droit de tirage »).

Ces deux dispositifs étant exclusifs l'un de l'autre, l'exercice, par un groupe d'opposition ou minoritaire, de son « droit de tirage » tendant à la création d'une commission d'enquête ne sera désormais possible que si ce groupe « *n'a pas déjà fait usage, au cours de la même session* » du « droit de tirage » tendant à la création d'une mission d'information (article 141, alinéa 2, du Règlement) – et vice-versa (article 145, alinéa 5, du Règlement).

De même, le groupe concerné ne pourra faire jouer son « droit de tirage » tant qu'une précédente commission d'enquête créée sur ce fondement ou qu'une mission d'information créée grâce à l'élargissement du « droit de tirage » n'aura pas achevé ses travaux (articles 141, alinéa 4, et 145, alinéa 6, du Règlement).

## VI. DES MESURES PONCTUELLES DE SIMPLIFICATION

Trois articles de la proposition de résolution, de moindre importance, procèdent à la suppression de diverses dispositions.

**L'article 1<sup>er</sup> et l'article 12 suppriment des dispositions obsolètes :**

– les unes en raison de la jurisprudence constitutionnelle, qui a sanctionné, en 2009, la possibilité pour un ancien ministre de « céder » son siège de député à son suppléant <sup>(1)</sup>, rendant ainsi inutile la seconde phrase de l'article 7, alinéa 4, du Règlement ;

– les autres en raison de la suppression, par la réforme du Règlement du 27 mai 2009, de la question préalable (cette motion étant alors fusionnée avec l'exception d'irrecevabilité, sous la dénomination de « motion de rejet préalable »), motion qui demeure pourtant mentionnée, à tort, à l'article 122, alinéa 3, du Règlement.

**L'article 11** fait œuvre de simplification **en supprimant**, à l'article 119 du Règlement, **les délais de dépôt spécifiques aux amendements présentés, en séance, par les députés sur la deuxième partie des projets de loi de finances** (amendements « de crédits » sur les missions et sur les articles « rattachés » et « non rattachés »). Seront désormais applicables les règles de droit commun, définies à l'article 99 du Règlement, selon lequel, sauf décision contraire de la Conférence des présidents, les amendements des députés doivent être présentés au plus tard le troisième jour ouvrable précédant la date de début de la discussion du texte à 17 heures.

---

(1) Conseil constitutionnel, décision n° 2008-572 DC du 8 janvier 2009, Loi organique portant application de l'article 25 de la Constitution.

## DEUXIÈME PARTIE : LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION DES LOIS

Votre commission des Lois a adopté 45 amendements modifiant la proposition de résolution tendant à modifier le Règlement de l'Assemblée nationale. Certains modifient les dispositions initiales (I), tandis que d'autres complètent la proposition de résolution déposée par le Président de l'Assemblée nationale (II).

### I. LES MODIFICATIONS APPORTÉES AUX DISPOSITIONS INITIALES

#### A. LA DÉFINITION DU CHAMP DE LA PUBLICITÉ DES TRAVAUX DES COMMISSIONS

À l'initiative de votre rapporteur, la commission des Lois a précisé le champ du nouveau régime de publicité des travaux des commissions.

Il ne pourra être dérogé qu'à titre exceptionnel, sur décision publique et motivée du bureau de la commission, au caractère public des travaux législatifs des commissions <sup>(1)</sup>. S'agissant des travaux non législatifs – par exemple, des auditions appelant une certaine discrétion –, la décision du bureau devra être prise dans les mêmes formes, mais pas nécessairement à titre exceptionnel (**article 2**, modifiant l'article 46 du Règlement).

Ces nouvelles règles de publicité ne seront applicables ni à la 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 (**article 7 quater**, modifiant l'article 80 du Règlement), ni aux commissions mixtes paritaires (**article 10 quater**, modifiant l'article 112 du Règlement), compte tenu des particularités de l'objet de leurs travaux.

#### B. LE RENFORCEMENT DES DISPOSITIONS DÉONTOLOGIQUES

À l'initiative de votre rapporteur, la commission des Lois a précisé les mesures que le Bureau est susceptible de prendre à l'encontre d'un député ayant manqué à ses obligations déontologiques (**article 8**, créant l'article 80-4 du Règlement). Le Bureau pourra rendre publiques ses conclusions, formuler toute recommandation destinée à faire cesser le manquement et proposer ou prononcer une peine disciplinaire, dans les conditions prévues aux articles 70 à 73 du Règlement <sup>(2)</sup>.

---

(1) Rappelons que le caractère public des travaux des commissions signifie leur ouverture à la presse et leur retransmission audiovisuelle sur le site internet de l'Assemblée nationale.

(2) Le régime disciplinaire applicable aux députés étant par ailleurs modifié par l'article 7 ter, introduit par la commission des Lois (voir infra, II)

Sur proposition de M. François de Ruyg, la commission des Lois a complété les dispositions déontologiques désormais appelées à figurer dans le Règlement, consacrant l'existence du registre public des représentants d'intérêts et permettant au déontologue de formuler des remarques sur son contenu (**article 8**, créant un article 80-5 du Règlement).

### **C. LA TRANSFORMATION DU « DROIT DE TIRAGE » EN MATIÈRE DE COMMISSION D'ENQUÊTE**

À l'initiative de M. René Dosière, la commission des Lois a profondément remanié le « droit de tirage » permettant aux groupes d'opposition et aux groupes minoritaires d'obtenir, une fois par session ordinaire<sup>(1)</sup>, la création d'une commission d'enquête.

Aujourd'hui, cette création nécessite un vote dans l'hémicycle, qui expose au rejet de la demande, à la majorité des trois cinquièmes des membres de l'Assemblée. Désormais, cette création sera de droit (**article 14**, modifiant l'article 141 du Règlement), à l'instar du nouveau « droit de tirage » permettant la création d'une mission d'information (prévu à l'article 16 de la proposition de résolution, modifiant l'article 145 du Règlement).

### **D. LES MODIFICATIONS APPORTÉES À L'ORGANISATION DES SÉANCES**

À l'initiative de votre rapporteur, la commission des Lois a complété la liste des travaux d'évaluation et de contrôle pouvant servir de base à un débat ou à une séance de questions organisé, de droit, à la demande d'un groupe d'opposition ou minoritaire durant une semaine de contrôle. Ont été ajoutés les rapports d'information sur la mise en application d'une loi, les rapports d'information sur la mise en œuvre des conclusions d'une commission d'enquête ou d'une mission d'information, ainsi que les rapports de suivi sur la mise en œuvre des conclusions d'un rapport d'évaluation du Comité d'évaluation et de contrôle (CEC) des politiques publiques.

En outre, sur proposition de M. René Dosière, la Commission a réduit le délai de communication au Président de l'Assemblée des sujets retenus par les groupes d'opposition ou minoritaires dans le cadre de ces inscriptions, de droit, à l'ordre du jour de la semaine de contrôle (**article 4**, modifiant l'article 48, alinéa 8, du Règlement).

Par ailleurs, à l'initiative de votre rapporteur, la commission des Lois a précisé que c'est à la demande du groupe concerné que les trois séances mensuelles réservées à un groupe d'opposition ou à un groupe minoritaire en application de l'article 48, alinéa 5, de la Constitution, pourront être réparties sur plusieurs journées (**article 4**, modifiant l'article 48, alinéa 9, du Règlement).

---

(1) À l'exception de celle précédant les élections législatives.

Enfin, sur proposition de M. Roger-Gérard Schwartzberg, la faculté de proposer à l'Assemblée nationale de prolonger une séance au-delà de l'horaire normal d'une heure du matin a été étendue aux présidents de groupe (**article 6**, modifiant l'article 6 du Règlement).

## **II. LES DISPOSITIONS COMPLÉMENTAIRES INTRODUITES PAR LA COMMISSION DES LOIS**

La commission des Lois a introduit vingt articles additionnels au sein de la présente proposition de résolution. Les principales innovations qu'ils entraînent portent sur le renforcement des droits de l'opposition et des groupes minoritaires, l'organisation et le fonctionnement des commissions, la publicité des délégations de vote, la mise en œuvre du référendum d'initiative partagée, la clarification du régime disciplinaire applicable aux députés et le statut des collaborateurs parlementaires.

### **A. LE RENFORCEMENT DES DROITS DE L'OPPOSITION ET DES GROUPES MINORITAIRES**

#### **1. L'accroissement des pouvoirs du co-rapporteur sur la mise en application de la loi**

À l'initiative de votre rapporteur, la commission des Lois a consacré dans le Règlement la pratique, suivie par elle depuis le début de la législature, consistant à désigner, dès le début de l'examen d'un projet ou d'une proposition de loi, le co-rapporteur sur la mise en application de la loi, appartenant à un groupe d'opposition (**article 16 bis**, modifiant l'article 145-7 du Règlement).

Outre qu'une telle désignation permet de mieux identifier, dès le début de la discussion d'un texte, celui qui sera l'un des principaux orateurs de l'opposition, le co-rapporteur se voit reconnaître deux pouvoirs spécifiques :

– il pourra présenter une contribution écrite dans le rapport de la commission, plus particulièrement consacrée à l'étude d'impact jointe au projet de loi (**article 9**, modifiant l'article 86 du Règlement) ;

– il pourra s'exprimer en séance, avant le début de la discussion générale (**article 9 ter**, modifiant l'article 91 du Règlement).

#### **2. La fonction de rapporteur sur une nomination à un emploi public réservée aux groupes d'opposition ou minoritaires**

Sur proposition de votre rapporteur, la commission des Lois a prévu qu'en cas de désignation par une commission permanente d'un rapporteur sur certaines nominations du président de la République ou du Président de l'Assemblée nationale – désignation déjà permise par le Règlement –, ce rapporteur doit

nécessairement appartenir à un groupe d'opposition ou à un groupe minoritaire (**article 1<sup>er</sup> quinquies**, modifiant l'article 29-1 du Règlement).

Les auditions publiques, en commission, des personnalités pressenties pour être nommées à la tête d'un organisme public entrant dans le champ de l'article 13, alinéa 5, de la Constitution <sup>(1)</sup>, devraient s'en trouver dynamisées.

## B. DES MODIFICATIONS APPORTÉES À L'ORGANISATION ET AU FONCTIONNEMENT DES COMMISSIONS

À l'initiative de votre rapporteur, la commission des Lois a :

– créé la fonction de rapporteur général de la commission des Affaires sociales, innovation qui entrera en vigueur à compter de la prochaine législature (**article 1<sup>er</sup> septies**, modifiant les articles 39 et 47 du Règlement) ;

– complété la définition de son champ d'attribution, y ajoutant les droits fondamentaux (**article 1<sup>er</sup> sexies**, modifiant l'article 36 du Règlement).

Sur proposition de M. François de Rugy, la commission des Lois a supprimé la règle régissant l'examen des projets de loi constitutionnelle, des projets de loi de finances et des projets de loi de financement de la sécurité sociale, selon laquelle seuls les députés membres de la commission saisie au fond de ces textes peuvent y déposer des amendements (**article 10 sexies**, modifiant l'article 117-1 du Règlement).

À l'initiative de M. Lionel Tardy, votre Commission a également supprimé la règle selon laquelle, quand l'Assemblée tient séance, les commissions permanentes ne peuvent se réunir que pour terminer l'examen d'un texte inscrit à l'ordre du jour (**article 1<sup>er</sup> octies**, modifiant l'article 41 du Règlement).

## C. LA PUBLICITÉ DES DÉLÉGATIONS DE VOTE

Prolongeant le mouvement engagé cette année en faveur d'une plus grande transparence des scrutins <sup>(2)</sup>, votre Commission, sur proposition de M. François de Rugy, a prévu que la liste des délégations de vote serait désormais publiée au *Journal officiel*, à la suite du compte rendu de chaque séance (**article 7 bis**, modifiant l'article 62 du Règlement).

---

(1) « Une loi organique détermine les emplois ou fonctions, autres que ceux mentionnés au troisième alinéa, pour lesquels, en raison de leur importance pour la garantie des droits et libertés ou la vie économique et sociale de la Nation, le pouvoir de nomination du président de la République s'exerce après avis public de la commission permanente compétente de chaque assemblée. Le président de la République ne peut procéder à une nomination lorsque l'addition des votes négatifs dans chaque commission représente au moins trois cinquièmes des suffrages exprimés au sein des deux commissions. La loi détermine les commissions permanentes compétentes selon les emplois ou fonctions concernés. »

(2) Voir l'introduction du présent rapport.

#### **D. LA MOTIVATION DES DÉCISIONS D'IRRECEVABILITÉ FINANCIÈRE**

À l'initiative de M. François de Rugy et de M. Roger-Gérard Schwartzenberg, la commission des Lois a prévu que les décisions d'irrecevabilité financière opposées, en application de l'article 40 de la Constitution, aux propositions de loi et aux amendements parlementaires pourront faire l'objet d'une demande d'explication écrite du député concerné (**article 9 bis**, modifiant l'article 89 du Règlement).

#### **E. LA MISE EN ŒUVRE DU RÉFÉRENDUM D'INITIATIVE PARTAGÉE**

À l'initiative de votre rapporteur, la commission des Lois a introduit dans le Règlement les dispositions nécessaires à la mise en œuvre du référendum d'initiative partagée, qui entrera en vigueur à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2015 (**article 12 bis**, créant les articles 124-1 à 124-5 du Règlement).

Sont ainsi définies, lorsqu'elles dérogent aux règles habituelles applicables aux propositions de lois, les conditions de dépôt, de contrôle et de discussion des propositions de loi présentées en application de l'article 11 de la Constitution.

#### **F. LA CLARIFICATION DU RÉGIME DISCIPLINAIRE APPLICABLE AUX DÉPUTÉS**

Sur proposition de votre rapporteur, la commission des Lois a réordonné les règles relatives à la discipline des députés (**article 7 ter**, modifiant les articles 70 à 79 du Règlement). Elle a clarifié la liste des comportements répréhensibles, les sanctions susceptibles d'être prononcées, ainsi que la procédure applicable.

En outre, par cohérence avec le nouvel article 80-4 introduit par la proposition de résolution, qui définit la procédure en manquement à une obligation déontologique, la commission des Lois a explicitement prévu que cette procédure pourrait donner lieu à une sanction disciplinaire (7<sup>o</sup> de l'article 70 du Règlement).

#### **G. UNE AVANCÉE EN FAVEUR D'UN STATUT DES COLLABORATEURS PARLEMENTAIRES**

Introduits à l'initiative de votre rapporteur, les **articles 1<sup>er bis</sup> et 1<sup>er ter</sup>** consacrent dans le Règlement (aux articles 15 et 18), pour la première fois, l'existence des collaborateurs des députés. Ils prévoient également que les collaborateurs « *bénéficient d'un statut* », négocié avec les organisations de collaborateurs, dans des conditions fixées par les questeurs.

Après le premier pas qu'a représenté, pour la reconnaissance des collaborateurs parlementaires, la loi organique du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, ces dispositions constituent une avancée supplémentaire vers la définition d'un statut protecteur des collaborateurs, tenant compte de la spécificité de leur métier.





## DISCUSSION GÉNÉRALE

*Lors de ses deux séances du mercredi 19 novembre 2014, la Commission examine 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 législature.

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 siègeront 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. Incrire 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 Bouillonnet, 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.*

## EXAMEN DES ARTICLES

### *Article 1<sup>er</sup>*

(article 7 du Règlement de l'Assemblée nationale)

### **Remplacement des députés**

Cet article tend à supprimer une disposition superfétatoire relative au remplacement des députés.

L'article 7 du Règlement de l'Assemblée nationale précise les modalités de mise en œuvre de l'article L.O. 176 du code électoral, qui détermine les conditions de remplacement des députés. Introduite en 2009 <sup>(1)</sup>, la dernière phrase de l'alinéa 4 de cet article prévoit la procédure à suivre lorsqu'un ancien membre du Gouvernement renonce, malgré la possibilité ouverte par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, à retrouver son siège de député à l'expiration de ses fonctions gouvernementales. Depuis cette révision constitutionnelle, en rupture avec la règle qui prévalait depuis 1958, un membre du Parlement nommé au Gouvernement peut, après la cessation de ses fonctions gouvernementales, retrouver son siège de parlementaire sans élection partielle – son remplacement par son suppléant n'étant plus que « temporaire », aux termes de l'article 25, alinéa 2, de la Constitution.

La dernière phrase de l'article 7, alinéa 4, du Règlement prévoit aujourd'hui que, lorsque le Président de l'Assemblée nationale est informé, par écrit, avant l'expiration d'un délai d'un mois à compter de la cessation des fonctions gouvernementales, « *que le député renonce à reprendre son mandat, il donne connaissance de cette renonciation à l'Assemblée dans la plus prochaine séance et la notifie au Gouvernement* ».

Ces dispositions sont inutiles depuis que le Conseil constitutionnel s'est opposé, le 8 janvier 2009, à ce que la renonciation d'un ancien ministre à retrouver son siège de député permette à son suppléant de continuer à exercer le mandat parlementaire. Selon le juge constitutionnel, en effet, le remplacement ne peut, dans cette hypothèse, être que temporaire <sup>(2)</sup>. Si avait été acceptée, au contraire, l'idée que le ministre pouvait renoncer à son mandat parlementaire, permettant ainsi à son suppléant de demeurer député – ou sénateur –, le remplacement aurait alors eu un caractère définitif.

---

(1) *Résolution modifiant le Règlement de l'Assemblée nationale du 27 mai 2009.*

(2) « Les deux dernières phrases du second alinéa des articles L.O. 176 et L.O. 319 et le dernier alinéa de l'article L.O. 320 disposent que, si le parlementaire qui a accepté des fonctions gouvernementales renonce à reprendre l'exercice de son mandat avant l'expiration d'un délai d'un mois suivant la cessation de ces fonctions, son remplacement devient définitif (...); en autorisant ainsi le député ou le sénateur ayant accepté des fonctions gouvernementales à conférer un caractère définitif à son remplacement, ces dispositions ont méconnu le deuxième alinéa de l'article 25 de la Constitution qui ne prévoit, dans ce cas, qu'un remplacement temporaire » (*décision n° 2008-572 DC du 8 janvier 2009, Loi organique portant application de l'article 25 de la Constitution*).

Dans ces conditions, la renonciation d'un ancien membre du Gouvernement à retrouver son siège de député, prévue à la dernière phrase de l'article 7, alinéa 4, du Règlement, ne s'analyse en rien d'autre qu'une démission de l'Assemblée nationale, laquelle entraîne – sauf dans l'année précédant les élections législatives – l'organisation d'une élection partielle. La démission étant déjà encadrée par l'article 6 du Règlement, qui prévoit notamment que celle-ci est portée à la connaissance de l'Assemblée par son Président dans la plus prochaine séance et notifiée au Gouvernement <sup>(1)</sup>, le présent article tend à supprimer la dernière phrase de l'article 7, alinéa 4.

\*

\*\*

*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 Schwartzberg.*

**M. Roger-Gérard Schwartzberg.** 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 Schwartzberg.** 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.*

---

(1) « Tout député peut se démettre de ses fonctions.

« Les démissions sont adressées par écrit au Président, qui en donne connaissance à l'Assemblée dans la plus prochaine séance et les notifie au Gouvernement.

« Lorsque l'Assemblée ne tient pas séance, le Président prend acte des démissions par un avis inséré au *Journal officiel*. »

*Elle passe à l'amendement CLI 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 1<sup>er</sup> bis (nouveau)*

(article 14 du Règlement de l’Assemblée nationale)

**Utilisation des ordinateurs portables dans l’hémicycle**

Introduit à l’initiative de M. Lionel Tardy, cet article tend à supprimer l’article 14, alinéa 3, du Règlement, selon lequel « *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 communication électronique et de communication au public en ligne* ».

Ces dispositions avaient été insérées dans le Règlement, sur proposition de MM. Thierry Mariani et Claude Goasguen, lors de sa réforme en 2009<sup>(1)</sup>. En séance, le rapporteur de la commission des Lois de l’époque, M. Jean-Luc Warsmann, avait estimé qu’elles n’avaient pas leur place dans le Règlement et qu’elles relevaient plutôt des compétences du Bureau<sup>(2)</sup>.

Selon l’exposé des motifs de l’amendement de M. Lionel Tardy à l’origine du présent article, le troisième alinéa de l’article 14 ne mentionne que les ordinateurs portables, « *alors que les tablettes et smartphones sont aussi concernés* ». Cet alinéa a, en outre, été introduit à une époque où l’usage de ces matériels et d’internet dans l’hémicycle était « *relativement rare. Depuis, les pratiques ont évolué et ces usages sont largement répandus (notamment pour rendre compte du travail parlementaire sur les réseaux sociaux), sans que cela ne pose de problème particulier* ».

\*

\* \*

*La Commission examine ensuite l’amendement CL46 de M. Lionel Tardy.*

**M. Lionel Tardy.** Plusieurs de mes amendements tendent à « toilerter » 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.

---

(1) Résolution du 27 mai 2009.

(2) Deuxième séance du mardi 12 mai 2009.

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 1<sup>er</sup> ter (nouveau)*

(article 15 du Règlement de l'Assemblée nationale)

**Compétence des questeurs et négociation d'un statut des collaborateurs parlementaires**

Cet article, introduit à l'initiative de votre rapporteur, modifie l'article 15 du Règlement, relatif aux questeurs. Il dispose que les questeurs « *déterminent et mettent en œuvre les conditions du dialogue social et de la négociation d'un statut entre les députés et leurs collaborateurs employés sous contrat de droit privé. Ils rendent compte au Bureau de l'exercice de cette mission* ».

**Cet article** – ainsi que l'article 1<sup>er</sup> *quater* (nouveau), qui modifie l'article 18 du Règlement – **reconnait dans le Règlement l'existence des collaborateurs parlementaires** <sup>(1)</sup>. Il précise que ceux-ci sont employés par les députés au terme d'un contrat de droit privé. En cela, il décrit la situation de fait des collaborateurs parlementaires aujourd'hui.

En outre, cet article donne compétence aux questeurs pour déterminer et mettre en œuvre les conditions :

– du **dialogue social** entre les députés et leurs collaborateurs. Il pourrait ainsi leur revenir d'étudier les conditions d'applicabilité des règles de droit commun de la négociation collective, fixées par la loi, aux relations entre les collaborateurs et leurs députés-employeurs ;

– de la négociation d'un **statut** des collaborateurs parlementaires.

Le terme de « *statut* », auquel on ne peut donner la signification qui peut être la sienne en droit de la fonction publique, a été préféré à celui de « *convention collective* », qui aurait pu poser de nombreuses difficultés juridiques. Une convention collective supposerait, en effet, l'existence d'un collectif d'employeurs à même de négocier avec des organisations professionnelles représentatives. Cela poserait la question de la représentation des députés-employeurs, qui ne saurait être assurée par un quelconque organe de l'Assemblée nationale : le présent article n'entend pas remettre en cause le principe selon le député est l'employeur de ses collaborateurs <sup>(2)</sup>. En outre, pour avoir force obligatoire et s'appliquer à

---

(1) *Ceux-ci ne sont actuellement mentionnés, sous la dénomination « collaborateurs de députés », que dans deux articles de l'Instruction générale du Bureau (l'article 26, relatif à l'accès et à la circulation dans les salles et couloirs de l'Assemblée nationale, et l'article 28, relatif à la bibliothèque de l'Assemblée nationale).*

(2) *En particulier, « il n'existe aucune unité de direction sur les collaborateurs parlementaires », comme l'a jugé la chambre sociale de la Cour de cassation dans un arrêt du 18 février 2004 (pourvoi n° 02-60567),*

l'ensemble des employeurs d'un secteur, une convention collective doit être « étendue », par arrêté pris par le ministre du Travail, ce qui pourrait poser question au regard du principe de séparation des pouvoirs.

La disposition selon laquelle les questeurs « *rendent compte au Bureau* » de l'exercice de la mission prévue au présent article vise à tenir compte de ce que, comme le prévoit déjà l'article 15, alinéa 1<sup>er</sup>, du Règlement, les questeurs sont chargés des services financiers et administratifs de l'Assemblée nationale « *sous la haute direction du Bureau* ».

\*

\* \*

*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

---

*qui en conclut que « les députés composant l'Assemblée nationale ne constituent pas une unité économique et sociale ». Voir également, sur ce point, l'article 18 du Règlement tel que modifié par l'article 1<sup>er</sup> quater (nouveau) de la présente proposition de résolution.*

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 Tourret.** 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 Rugy.** 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 1<sup>er</sup> quater (nouveau)*  
(article 18 du Règlement de l'Assemblée nationale)

### **Emploi et statut des collaborateurs parlementaires**

Introduit sur proposition de votre rapporteur, cet article modifie l'article 18 du Règlement, pour y ajouter que les députés peuvent employer des collaborateurs parlementaires.

Comme l'article 1<sup>er</sup> ter (nouveau), qui modifie l'article 15 du Règlement, le présent article reconnaît ainsi l'existence des collaborateurs parlementaires.

En outre, cet article :

– définit le **rôle** des collaborateurs, qui « *assistent les députés dans l'exercice de leurs fonctions* » ;

– précise leurs **conditions d'emploi**. Les collaborateurs sont employés aux termes d'un contrat de droit privé. Leur employeur est le député, non l'Assemblée nationale : c'est le député-employeur qui recrute et licencie ses collaborateurs et qui fixe leurs conditions de travail et leur salaire ;

– consacre l'existence des **moyens financiers** mis à la disposition des députés par l'Assemblée nationale pour rémunérer leurs collaborateurs. Rappelons que le montant et les modalités d'utilisation du crédit affecté à la rémunération de collaborateurs sont définis par le Bureau ;

– prévoit que **les collaborateurs** « *bénéficient d'un statut, négocié avec les organisations de collaborateurs dans des conditions fixées par les questeurs* ». Comme on l'a vu <sup>(1)</sup>, le terme de « *statut* » a paru le plus adapté à la situation particulière des collaborateurs. Il reviendra aux questeurs, en application de l'article 15 du Règlement (modifié par l'article 1<sup>er</sup> ter [nouveau]) de déterminer et de mettre en œuvre les conditions de la négociation de ce statut.

---

(1) Voir supra le commentaire de l'article 1<sup>er</sup> ter.

Les collaborateurs parlementaires avaient déjà fait l'objet d'une première reconnaissance officielle, à l'initiative du signataire de ces lignes, lors du vote de la loi organique n° 2013-906 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique. En application de cette dernière, les déclarations d'intérêts et d'activités des membres du Parlement doivent mentionner les noms de leurs collaborateurs parlementaires, ainsi que les autres activités professionnelles déclarées par eux <sup>(1)</sup>.

Pour votre rapporteur, il s'agit désormais d'aller au-delà de cette première avancée et de conférer un statut protecteur à des salariés qui, au regard du droit commun du travail, apparaissent particulièrement vulnérables – situation qui nuit tant aux collaborateurs eux-mêmes qu'à l'image de notre Assemblée nationale en tant qu'institution. L'élaboration d'un tel statut devrait permettre l'emploi des collaborateurs dans des conditions adaptées à la réalité de ce métier spécifique.

\*

\* \*

*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 Rugy, 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. »

---

(1) Article L.O. 135-1 du code électoral.

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

*Après l'article 1<sup>er</sup>*

*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 Schwartzenberg est retiré.*

*Article 1<sup>er</sup> quinquies (nouveau)*

(article 29-1 du Règlement de l'Assemblée nationale)

### **Avis des commissions permanentes sur certaines nominations**

Introduit sur proposition de votre rapporteur, cet article tend à prévoir qu'en cas de désignation par une commission permanente d'un rapporteur sur certaines nominations du président de la République ou du Président de l'Assemblée nationale, ce rapporteur doit appartenir à un groupe d'opposition ou à un groupe minoritaire.

Lorsqu'une commission permanente doit, au terme d'une audition publique, donner son avis sur une nomination envisagée par le président de la République en application de l'article 13 de la Constitution <sup>(1)</sup>, l'article 29-1 du

---

(1) Ou sur une nomination prévue à l'article 56 de la Constitution (Conseil constitutionnel : nominations par le président de la République et par le Président de l'Assemblée nationale), à l'article 65 (Conseil supérieur

Règlement permet, sans l'imposer, la désignation d'un rapporteur sur la proposition de nomination.

Le présent article ne remet pas en cause le caractère facultatif de cette désignation. En revanche, en cas de mise en œuvre par une commission de cette faculté <sup>(1)</sup>, le rapporteur ne pourrait être désigné que parmi les membres d'un groupe d'opposition ou d'un groupe minoritaire.

Telle a d'ailleurs été la pratique suivie au sein de notre commission des Lois, sous l'actuelle législature, pour la nomination :

– du directeur général de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA), sur le rapport de M. Guy Geoffroy (UMP), en décembre 2012 ;

– de deux membres du Conseil constitutionnel, sur le rapport de M. Jean-Luc Warsmann (UMP), en février 2013 ;

– du président et d'un membre de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, sur le rapport de M. Alain Tourret (RRDP), en décembre 2013 ;

– du Contrôleur général des lieux de privation de liberté, sur le rapport de M. Sébastien Huygue (UMP), en juillet 2014 ;

– du Défenseur des droits, sur le rapport de M. Guy Geoffroy (UMP), en juillet 2014.

La consécration d'une telle pratique permettra de conférer un droit nouveau aux groupes d'opposition et aux groupes minoritaires, comme le permet l'article 51-1 de la Constitution – selon lequel Règlement d'une assemblée parlementaire « reconnaît des droits spécifiques aux groupes d'opposition de l'assemblée intéressée ainsi qu'aux groupes minoritaires ».

\*

\* \*

*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.*

---

*de la magistrature : nominations par le président de la République et par le Président de l'Assemblée nationale) et Défenseur des droits (article 71-1 : nomination par le président de la République).*

(1) Qui, en pratique, donne généralement lieu à la production d'un rapport oral au début de l'audition de la personnalité pressentie pour être nommée, et non à la publication d'un rapport écrit.

*Après l'article 1<sup>er</sup>*

*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 1<sup>er</sup> sexies (nouveau)*

(article 36 du Règlement de l'Assemblée nationale)

**Compétence des commissions permanentes**

Inscrit sur proposition de votre rapporteur, cet article complète la définition du champ d'attribution de la commission des Lois, en ajoutant la mention des « *droits fondamentaux* » à celle, déjà prévue à l'article 36 du Règlement, des « *libertés publiques* ».

D'une part, les termes de « *droits fondamentaux* » sont désormais autant – sinon davantage – utilisés que ceux de « *libertés publiques* ». En témoignent par exemple, dans la Constitution, la référence aux « *droits et libertés que la Constitution garantit* » à l'article 61-1 (relatif à la question prioritaire de constitutionnalité), aux conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou « *d'un droit* » constitutionnellement garanti (aux articles 72 et 73), ainsi que la création d'un Défenseur « *des droits* », chargé de veiller au respect « *des droits et libertés* » (article 71-1). Au niveau européen, l'Union européenne s'est, quant à elle, dotée d'une « *Charte des droits fondamentaux* ».

D'autre part, le concept de libertés publiques ne suffit plus à embrasser l'ensemble des droits de l'homme : alors qu'une liberté publique présuppose une sphère d'autonomie à protéger d'éventuelles immixtions, un droit fondamental s'exerce nécessairement sur autrui. La notion de « *droits fondamentaux* », en particulier, permet de mieux appréhender certaines problématiques nouvelles, pour lesquelles les droits en jeu sont opposables moins à la puissance publique – à la différence des libertés publiques traditionnelles – qu'à des personnes privées. Une récente illustration en est fournie par le rapport du Conseil d'État, publié en septembre 2014, sur *Le numérique et les droits fondamentaux*, qui traite par



exemple du « droit à l’oubli » – ou droit au « déréférencement »<sup>(1)</sup> – et du droit à la protection des données personnelles (qualifié de « droit à l’autodétermination informationnelle »).

\*

\* \*

*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 Schwartzenberg.** La notion de droits fondamentaux est plus restrictive que celle de libertés publiques.

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

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

*Article 1<sup>er</sup> septies (nouveau)*

(articles 39 et 47 du Règlement de l’Assemblée nationale)

### **Fonction de rapporteur général au sein de la commission des Affaires sociales**

Introduit à l’initiative de votre rapporteur, cet article tend à créer la fonction de **rapporteur général de la commission des Affaires sociales**.

Il modifie en ce sens :

– l’article 39 du Règlement, qui prévoit aujourd’hui l’existence du rapporteur général de la commission des Finances (**I** du présent article) ;

– l’article 47 du Règlement, en vue de faire du rapporteur général de la commission des Affaires sociales un membre de la Conférence des présidents, à l’instar de son homologue de la commission des Finances (**II** du présent article).

Le **III** du présent article dispose que ces modifications n’entreront en vigueur qu’à **compter de la prochaine législature**, ce qui laissera le temps nécessaire à la définition des contours exacts de cette nouvelle fonction.

En pratique, celle-ci devrait probablement correspondre aux fonctions aujourd’hui exercées par le rapporteur dit « recettes et équilibre général » du projet de loi de financement de la sécurité sociale<sup>(2)</sup> – par opposition aux rapporteurs des

---

(1) Droit reconnu par la Cour de Justice de l’Union européenne dans son arrêt Google Spain du 13 mai 2014.

(2) Fonction actuellement occupée par M. Gérard Bapt, après M. Yves Bur sous la législature précédente.

différentes branches de la sécurité sociale, lesquels peuvent être comparés aux rapporteurs spéciaux de la commission des Finances.

La création d'un rapporteur général de la commission des Affaires sociales apparaît comme la conséquence logique de la création, en 1996, des lois de financement de la sécurité sociale <sup>(1)</sup> et, plus généralement, de la place de plus en plus importante des finances sociales au sein des comptes publics.

Cette création paraît d'autant plus légitime qu'il n'est désormais plus rare, pour le Gouvernement, de présenter, en cours d'année, des projets de loi de financement *rectificative* de la sécurité sociale – comme ce fut le cas en 2011 et à l'été de cette année <sup>(2)</sup>. Compte tenu également de l'importance croissante prise, en juillet de chaque année, par le débat d'orientation des finances publiques, le rôle du rapporteur général des Affaires sociales ne serait donc pas cantonné au seul examen, à l'automne, du projet de loi de financement de la sécurité sociale.

Le Sénat dispose d'ailleurs déjà d'un rapporteur général au sein de sa commission des Affaires sociales, depuis la modification de son Règlement le 2 juin 2009.

Par coordination avec le présent article, il conviendra d'adapter la rédaction de l'article L.O. 111-9 du code de la sécurité sociale pour y mentionner expressément le rapporteur général, parmi les membres de la commission des Affaires sociales disposant de pouvoirs spéciaux d'investigation.

\*

\* \*

*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,

---

(1) Loi constitutionnelle n° 96-138 du 22 février 1996 instituant les lois de financement de la sécurité sociale.

(2) Loi n° 2011-894 du 28 juillet 2011 de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2011 ; loi n° 2014-892 du 8 août 2014 de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2014.

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.*

*Après l'article 1<sup>er</sup>*

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

**M. Roger-Gérard Schwartzberg.** 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 Schwartzberg.** 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 1<sup>er</sup> octies (nouveau)*  
(article 41 du Règlement de l'Assemblée nationale)

**Réunion des commissions permanentes pendant la séance publique**

Introduit à l'initiative de M. Lionel Tardy, cet article vise à supprimer le premier alinéa de l'article 41 du Règlement, selon lequel « *quand l'Assemblée tient séance, les commissions permanentes ne peuvent se réunir que pour terminer l'examen d'un texte inscrit à l'ordre du jour* »<sup>(1)</sup>.

Deux considérations motivent cette suppression et justifient la possibilité, pour les commissions permanentes, de se réunir concomitamment à la tenue d'une séance publique dans l'hémicycle.

D'une part, compte tenu de la densité de l'ordre du jour, l'interdiction édictée par le Règlement est loin d'être toujours respectée en pratique.

D'autre part, les commissions effectuent de plus en plus de travaux d'évaluation et de contrôle, ce qui appelle des réunions plus fréquentes et conduit à ce que leur agenda soit moins directement dicté par l'ordre du jour de 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...

---

(1) Par exception à ce principe, les commissions élargies peuvent d'ores et déjà se tenir en même temps que la séance publique (article 120, alinéa 3, du Règlement).

## Article 2

(article 46 du Règlement de l'Assemblée nationale)

### Publicité des travaux des commissions

Cet article tend à rendre publics, sauf exception, les travaux des commissions de l'Assemblée nationale.

#### 1. Une tendance régulière à l'accroissement de la publicité des travaux des commissions

La tradition de confidentialité des travaux des commissions parlementaires – par opposition à la séance *publique* – est, depuis longtemps, battue en brèche. L'article 46 du Règlement, relatif à cette question, a été plusieurs fois modifié, en vue d'accroître la publicité des travaux des commissions :

– la résolution du 11 octobre 1988 a autorisé le bureau des commissions à organiser, par les moyens de leur choix, la publicité de tout ou partie des auditions auxquelles elles procèdent, avec l'accord des personnalités entendues. Les auditions peuvent ainsi être ouvertes à la presse et, le cas échéant, faire l'objet d'une retransmission télévisée ;

– la résolution du 26 janvier 1994 a prévu que chaque réunion devait désormais faire l'objet d'un compte rendu détaillé (et non plus d'un simple communiqué à la presse), faisant état des travaux et des votes de la commission, ainsi que du contenu des auditions auxquelles elle a procédé <sup>(1)</sup>. Elle a également introduit la possibilité, sur décision du bureau de la commission, d'un compte rendu audiovisuel des travaux ;

– la résolution du 27 mai 2009 a autorisé la publicité de l'ensemble des travaux des commissions, et non plus des seules auditions. Elle a, par ailleurs, prévu que les auditions auxquelles procèdent les rapporteurs sur des projets ou propositions de loi – auditions non publiques – seraient désormais ouvertes à l'ensemble des membres de la commission.

En conséquence, **dans sa rédaction actuelle, l'article 46 du Règlement ne prend pas parti entre publicité ou huis-clos des travaux des commissions.** C'est au bureau de chaque commission qu'il revient d'« *organiser la publicité des travaux de celle-ci par les moyens de son choix* », conformément au principe traditionnel selon lequel les commissions sont maîtresses de leurs travaux.

La seule obligation faite aux commissions par le Règlement demeure, à l'issue de chacune de leur réunion, de publier un compte rendu, faisant état des travaux et des votes de la commission, ainsi que des interventions prononcées devant elle (article 46, alinéa 2). Ce compte rendu est établi, à titre principal, par le service des comptes rendus des commissions (article 18 de l'Instruction générale du Bureau de l'Assemblée nationale).

---

(1) Comptes rendus intégrés au rapport de la commission lorsqu'ils portent sur des textes.

Tirant les conséquences de la révision de l'article 42 de la Constitution en 2008, qui fait, sauf rares exceptions <sup>(1)</sup>, du projet de loi modifié par la commission la base de discussion en séance, le Conseil constitutionnel a jugé, lors de la modification du Règlement en 2009, que « *les exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire, qui s'appliquent aux travaux des commissions, imposent qu'il soit précisément rendu compte des interventions faites devant celles-ci, des motifs des modifications proposées aux textes dont elles sont saisies et des votes émis en leur sein ; (...) il en va notamment ainsi pour les projets et propositions de loi dont la discussion porte, en séance, sur le texte adopté par la commission saisie en application de l'article 43 ou, à défaut, sur le texte dont l'assemblée a été saisie* » <sup>(2)</sup>.

Par ailleurs, l'article 46, alinéa 3, du Règlement permet de compléter cette forme écrite de publicité par un compte rendu audiovisuel <sup>(3)</sup>, ce qui suppose néanmoins une décision en ce sens du bureau de la commission.

En pratique, l'application la plus courante de ces dispositions veut que les *auditions* auxquelles procèdent aujourd'hui les commissions soient généralement ouvertes à la presse et s'accompagnent d'une diffusion audiovisuelle, en direct et en différé, sur le site internet de l'Assemblée nationale. Cela n'est toutefois pas systématique, en particulier lorsque ces auditions – par exemple au sein des commissions des Affaires étrangères, de la Défense ou des Affaires européennes – appellent une nécessaire discrétion, pour des raisons évidentes, dans des matières ayant trait à notre diplomatie ou à des opérations militaires.

Quant au *travail législatif* proprement dit, c'est-à-dire l'examen et le vote des projets et propositions de loi, celui-ci se déroule le plus souvent à huis clos – la publicité étant alors assurée par le seul compte rendu écrit.

Toutefois, ces dernières années, certaines commissions ont opté pour une publicité plus large de leurs travaux législatifs. **Depuis la législature précédente, le bureau de la commission des Affaires culturelles et, depuis l'actuelle législature, les bureaux de la commission des Lois et de la commission du Développement durable, puis celui de la commission des Affaires sociales, ont décidé de faire du huis clos l'exception et d'ériger en principe l'ouverture à la presse et la retransmission sur le site internet de l'Assemblée nationale.**

Concrètement, dans ces quatre commissions, la quasi-totalité des travaux sont donc d'ores et déjà publics – sous réserve de débats qui, par leur nature, doivent demeurer plus confidentiels (par exemple l'audition de responsables du

---

(1) *Celles-ci concernent les projets de loi constitutionnelle, les projets de loi de finances et les projets de loi de financement de la sécurité sociale.*

(2) *Décision n° 2009-581 DC du 25 juin 2009, Résolution tendant à modifier le Règlement de l'Assemblée nationale.*

(3) *Dans des conditions précisées à l'article 18 bis de l'Instruction générale du Bureau de l'Assemblée nationale.*

renseignement <sup>(1)</sup>) ou des réunions à caractère plus technique (par exemple l'examen des amendements en application des articles 88 ou 91 du Règlement).

Les mêmes modalités de publicité peuvent être retenues par les commissions spéciales, comme l'a récemment illustré la commission chargée d'examiner le projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte <sup>(2)</sup>.

Le présent article tend à consacrer ces pratiques et à les généraliser à l'ensemble des commissions.

## 2. La consécration du principe de publicité des travaux des commissions

**Aux termes du présent article, la publicité des commissions serait érigée en principe.** Le premier alinéa de l'article 46 du Règlement disposerait désormais : « *Les travaux des commissions sont publics* ».

Cette publicité revêt un sens précis et correspond à une pratique bien établie. **Elle signifie que l'ensemble des travaux des commissions seraient ouverts à la presse <sup>(3)</sup> et feraient l'objet d'une diffusion audiovisuelle, en direct et en différé (vidéo à la demande), sur le site internet de l'Assemblée nationale.**

En conséquence, seraient supprimées – car devenant sans objet – les dispositions selon lesquelles un compte rendu audiovisuel peut être produit et diffusé.

**La rédaction retenue ne signifie pas, en revanche, que les travaux des commissions seraient ouverts au public :** comme aujourd'hui, nos concitoyens continueront de ne pouvoir accéder, sous certaines conditions, qu'aux travaux qui se déroulent dans l'hémicycle ou en commission élargie <sup>(4)</sup>. Il en va déjà ainsi, par exemple, en matière de publicité des auditions, par les commissions permanentes, des personnalités pressenties pour être nommées par le président de la République en application de l'article 13, alinéa 5, de la Constitution. Prévues tant par l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 2010-838 du 23 juillet que par l'article 29-1, alinéa 3, du Règlement, la publicité de l'audition ne signifie pas que les portes de la commission concernée sont ouvertes au public. Seule la presse est autorisée à assister « physiquement » à l'audition, qui peut en revanche être suivie par toute personne, y compris en direct, sur le site internet de l'Assemblée nationale. Les salles des commissions ne sont d'ailleurs pas adaptées à la réception du public.

---

(1) Voir les auditions par la commission des Lois de M. le préfet Alain Zabulon, coordonnateur national du renseignement (compte rendu n° 4 du 9 octobre 2013) et de M. Patrick Calvar, directeur central du renseignement intérieur (compte rendu n° 10 du 30 octobre 2013).

(2) Voir les débats sur ce point dans le compte rendu n° 1 du 9 septembre 2014.

(3) À condition naturellement que celle-ci soit accréditée, dans les conditions prévues à l'article 19 de l'Instruction générale du Bureau.

(4) Article 120, alinéas 2 et 3, du Règlement.

**À titre «exceptionnel», le présent article prévoit cependant la possibilité de déroger à la publicité des travaux d'une commission.** La décision, qui appartient au bureau de la commission concernée, devrait être «*motivée et rendue publique*». En pratique, c'est probablement dans le compte rendu de la réunion de commission en question – l'obligation d'établir un compte rendu s'imposant en tout état de cause – que seront exposés les éléments motivant l'absence de publicité des travaux.

Une certaine souplesse est ainsi utilement préservée, pour les cas où une publicité trop large aurait des effets inopportuns, par exemple lorsque sont susceptibles d'être évoqués en commission certaines informations portant sur la position de la France lors de négociations internationales ou certains éléments couverts par le secret de la défense nationale ou encore si est en jeu la sécurité intérieure ou extérieure de l'État.

Les autres dispositions de l'article 46 du Règlement demeurerait inchangées :

– les travaux de la commission continueront, dans les mêmes conditions qu'aujourd'hui, de faire l'objet d'un compte rendu écrit, y compris dans le cas où le bureau aurait décidé de faire jouer la dérogation au principe de publicité ;

– les auditions des rapporteurs sur les projets ou propositions de loi demeureront ouvertes à l'ensemble des commissaires.

**Ces nouvelles règles de publicité des travaux des commissions sont applicables :**

– aux huit commissions permanentes, y compris lorsqu'elles examinent des textes dont la base en discussion en séance demeure le projet de loi initial du Gouvernement <sup>(1)</sup> ;

– aux commissions spéciales <sup>(2)</sup> ;

– à la commission chargée des Affaires européennes <sup>(3)</sup>.

Ces nouvelles règles seraient, en outre, potentiellement applicables à la 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 <sup>(4)</sup>. À

---

(1) C'est-à-dire les projets de loi constitutionnelle (compétence de la commission des Lois), les projets de loi de finances (compétence de la commission des Finances) et les projets de loi de financement de la sécurité sociale (compétence de la commission des Affaires sociales).

(2) L'article 46 du Règlement, modifié par le présent article, figure en effet dans le chapitre X du titre I<sup>er</sup>, intitulé « Travaux des commissions », qui est applicable aux commissions permanentes comme aux commissions spéciales.

(3) L'article 151-1, alinéa 5, du Règlement renvoie en effet aux règles de publicité prévues au chapitre X du titre I<sup>er</sup>, au sein duquel figure l'article 46, modifié par le présent article.

(4) L'article 80, alinéa 2, du Règlement renvoie en effet aux règles de publicité prévues au chapitre X, au sein duquel figure l'article 46, modifié par le présent article.



l'heure actuelle, cette commission établit des comptes rendus de ses travaux, mais ceux-ci ne sont habituellement pas rendus publics <sup>(1)</sup>. **Sur proposition de votre rapporteur, la commission des Lois a cependant introduit un article 7 quater (nouveau), qui écarte cette commission du champ d'application du présent article et, plus largement, des modalités de publicité prévues à l'article 46 du Règlement.**

Par ailleurs, l'article 46 du Règlement, modifié par le présent article, n'est pas applicable :

– aux missions d'information et au Comité d'évaluation et de contrôle (CEC) des politiques publiques. C'est le bureau de ces organes qui décide, au cas par cas, des modalités de publicité de leurs travaux <sup>(2)</sup> ;

– à la commission spéciale chargée de vérifier et d'apurer les comptes de l'Assemblée nationale, prévue à l'article 16 du Règlement ;

– aux commissions d'enquête, à l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (OPECST) et à la délégation parlementaire au renseignement, qui sont régis par des règles spécifiques fixées dans l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires <sup>(3)</sup>.

En outre, du fait de l'article 10 quater (nouveau) introduit par votre commission des Lois, **les nouvelles règles de publicité définies au présent article ne seront pas applicables aux commissions mixtes paritaires** (article 112 du Règlement).

---

(1) Le dernier rapport en date établi au nom de cette commission ne comporte ainsi aucun compte rendu des débats en son sein : voir M. Matthias Fekl, rapport sur la proposition de résolution tendant à la suspension des poursuites engagées par le parquet de Paris contre M. Henri Guaino, député, pour outrage à magistrat et discrédit jeté sur un acte ou une décision juridictionnelle, dans des conditions de nature à porter atteinte à l'autorité de la justice ou à son indépendance, mai 2014, n° 1989.

(2) Pour les missions d'information, l'article 145, alinéa 5, du Règlement dispose que « le bureau de la commission est compétent pour organiser la publicité des travaux des missions d'information créées par celle-ci » (dispositions transposables, par extension, au bureau des missions d'information créées par la Conférence des présidents en application de l'alinéa 4 du même article). Quant au Comité d'évaluation et de contrôle, l'article 146-2, alinéa 12, prévoit que son « bureau est chargé d'assurer la publicité des travaux du comité. Chaque réunion fait l'objet d'un compte rendu qui est rendu public ».

(3) L'article 6 de cette ordonnance prévoit la publicité des seules auditions organisées par les commissions d'enquête ; l'article 6 ter dispose que les travaux de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques sont confidentiels, sauf décision contraire de sa part ; l'article 6 nonies dispose que les travaux de la délégation parlementaire au renseignement sont couverts par le secret de la défense nationale. S'agissant, par ailleurs, de la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes, l'article 6 septies dispose qu'elle organise la publicité de ses travaux dans les conditions définies par le Règlement de l'Assemblée nationale, lequel est muet sur la question. Enfin, la délégation aux outre-mer de l'Assemblée nationale, créée par la Conférence des Présidents le 17 juillet 2012, ne repose sur aucun fondement législatif ou réglementaire.

### 3. Les modifications apportées par la commission des Lois

Sur proposition de votre rapporteur, **la commission des Lois a précisé le régime des dérogations au principe de publicité** des travaux des commissions : le texte qu'elle a adopté prévoit que « *le bureau peut déroger [au principe de publicité] par une décision motivée et rendue publique. Pour les travaux prévus aux articles 86, 87, 117-1 et 117-2, cette dérogation ne peut être décidée qu'à titre exceptionnel.* ».

Comme le prévoit le texte initial de la proposition de résolution, toute dérogation devra donc faire l'objet d'une décision motivée et rendue publique du bureau de la commission concernée. En revanche, une distinction est introduite entre les travaux législatifs et les autres travaux.

**En matière de travaux législatifs, le bureau de la commission ne pourra déroger à la publicité qu'« à titre exceptionnel ».**

Le bureau d'une commission pourra donc décider, pour un texte donné, de se réunir exceptionnellement à « huis clos », c'est-à-dire sans ouverture à la presse ni retransmission audiovisuelle – la publication d'un compte rendu demeurerait en tout état de cause obligatoire. Le bureau ne pourra pas, en revanche, décider par principe que tous les textes dont est saisie cette commission échapperont à la publicité.

Ces dispositions s'appliqueront à l'examen, au fond (article 86 du Règlement) ou pour avis (article 87 du Règlement) :

– des *projets de loi*, y compris les projets de loi constitutionnelle, les projets de loi de finances et les projets de loi de financement de la sécurité sociale (articles 117-1 et 117-2 du Règlement) ;

– des *propositions de loi* ;

– par extension, des *propositions de résolution*, ces dernières étant soumises aux mêmes règles d'examen que les propositions de loi en application des articles 82 (régime général des résolutions), 151-4 (résolutions de l'article 88-4 de la Constitution) et 151-9 (résolutions de l'article 88-6 de la Constitution) du Règlement.

Ces dispositions seront également applicables aux procédures législatives « *spéciales* » prévues dans la troisième partie du titre II du Règlement (par exemple la discussion des textes organiques ou des projets de loi autorisant la ratification d'un traité), cette dernière ne comportant que certaines dérogations ponctuelles à la procédure législative de droit commun.

En revanche, du fait de leur caractère plus technique et parce qu'elles sont parfois tenues dans des conditions d'urgence rendant matériellement difficile une retransmission audiovisuelle, les réunions consacrées à l'examen des

amendements déposés en séance, en application de l'article 88<sup>(1)</sup> ou de l'article 91, alinéa 11<sup>(2)</sup>, ne seront pas nécessairement tenues dans les mêmes conditions de publicité. C'est au bureau de la commission qu'il reviendra d'en décider, sans nécessairement que le recours au huis clos soit ici « exceptionnel ».

**S'agissant des travaux non législatifs (audition, discussion de rapports d'information, examen des pétitions, etc.), le bureau de chaque commission pourra, s'il le juge utile, déroger au principe de publicité, sans que cette décision intervienne « à titre exceptionnel ».** Cet élément de souplesse pourrait particulièrement trouver à s'appliquer à certains travaux effectués par les commissions (Affaires étrangères, Défense, Affaires européennes, etc.) procédant régulièrement à des auditions appelant une certaine discrétion, pour lesquelles une publicité systématique pourrait *in fine* aboutir à une réduction de l'information du Parlement.

\*

\* \*

*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.*

---

(1) Article 88 du Règlement : « Postérieurement à la réunion tenue en application de l'article 86, la commission saisie au fond d'un projet ou d'une proposition de loi peut tenir, jusqu'au début de la séance à laquelle la discussion du texte est inscrite, une ou plusieurs réunions pour examiner les amendements déposés dans l'intervalle. En tout état de cause, elle en tient une après l'expiration du délai prévu à l'article 99 si de nouveaux amendements ont été déposés. L'article 86, alinéa 6, est applicable.

« La commission délibère au fond sur les amendements déposés avant l'expiration du délai prévu à l'article 99 et les repousse ou les accepte sans les incorporer à ses propositions, ni présenter de rapport supplémentaire. »

(2) Article 91, alinéa 11 du Règlement : « Avant l'ouverture de la discussion des articles, le président et le rapporteur de la commission sont consultés sur la tenue d'une réunion de celle-ci pour l'examen immédiat des amendements qui ne lui ont pas été soumis lors de la dernière réunion qu'elle a tenue en application de l'article 88, alinéa 1. S'ils concluent conjointement qu'il n'y a pas lieu de tenir cette réunion, le débat se poursuit. Dans le cas contraire, il est suspendu et repris après la réunion de la commission. Pour cette réunion, les dispositions de l'article 86, alinéa 6 sont applicables. »

**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**

Cet article vise à renforcer la coordination des différents travaux de contrôle et d'évaluation effectués au sein de l'Assemblée nationale.

Un nouvel article 47-2 serait inséré à cette fin dans le chapitre XI du titre I<sup>er</sup> du Règlement, relatif notamment à la Conférence des présidents <sup>(1)</sup>.

Le rôle des assemblées parlementaires, longtemps focalisé sur la seule fonction législative, est de plus en plus tourné vers le contrôle de l'action du Gouvernement et l'évaluation des politiques publiques. La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a d'ailleurs explicitement consacré ces missions à l'article 24 de la Constitution <sup>(2)</sup> et prévu de réserver une semaine de séance par mois, par priorité, au contrôle et à l'évaluation (article 48, alinéa 4, de la Constitution).

En dehors des mécanismes de mise en jeu de la responsabilité du Gouvernement et des procédures de questions, **le contrôle et l'évaluation prennent de multiples formes :**

- commissions d'enquête (articles 137 et suivants du Règlement) ;
- missions d'information des commissions permanentes (article 145, alinéa 2) ;

---

(1) *La Conférence des présidents se compose, outre le Président de l'Assemblée nationale, des vice-présidents de l'Assemblée, des présidents des commissions permanentes, du rapporteur général de la commission des Finances, du président de la commission des Affaires européennes et des présidents de groupe (article 47, alinéa 1<sup>er</sup>, du Règlement). Les présidents des commissions spéciales et le président de la commission prévue à l'article 80 peuvent être convoqués à la Conférence des présidents sur leur demande (article 47, alinéa 4).*

(2) « Le Parlement vote la loi. Il contrôle l'action du Gouvernement. Il évalue les politiques publiques » (article 24, alinéa 1<sup>er</sup>, de la Constitution). *La mission d'évaluation des politiques publiques est également mentionnée à l'article 47-2, relatif à la Cour des comptes, et à l'article 51-2, qui porte sur les commissions d'enquête.*

– missions d’information de la Conférence des présidents (article 145, alinéa 4) ;

– rapports sur les projets de loi de finances et rapports d’information des rapporteurs spéciaux de la commission des Finances (article 146, alinéa 3) ;

– rapports sur la mise en application des lois (article 145-7) ;

– rapports sur la mise en œuvre des conclusions d’une commission d’enquête ou d’une mission d’information (article 145-8) ;

– rapports d’évaluation du Comité d’évaluation et de contrôle des politiques publiques (article 146-3)

– travaux de la commission des Affaires européennes (articles 151-1 et suivants) ;

– travaux des offices et délégations (Office parlementaire d’évaluation des choix scientifiques et technologiques ; délégation parlementaire au renseignement ; délégation aux droits des femmes et à l’égalité des chances entre les hommes et les femmes ; délégation aux outre-mer).

Peuvent éventuellement y être ajoutés d’autres dispositifs *ad hoc*, telle l’actuelle commission de réflexion et de propositions sur le droit et les libertés à l’âge du numérique, créée par la Conférence des présidents le 25 février 2014, composée de députés et de personnalités qualifiées – leur mission relevant cependant plus de la prospective que du contrôle et de l’évaluation, tels que l’article 24 de la Constitution le prévoit.

Compte tenu de la diversité des travaux de contrôle et d’évaluation, il importe d’éviter que des initiatives se chevauchent, entrent en concurrence ou en contradiction, en particulier sur des sujets transversaux ou situés à la frontière des compétences des différentes commissions permanentes.

Lors de la réforme du Règlement de 2009, la rationalisation de ces multiples travaux de contrôle était l’un des effets attendus de la création du Comité d’évaluation et de contrôle des politiques publiques. En raison de sa composition – le Président de l’Assemblée le préside ; les présidents de groupe et de commission en sont, jusqu’à présent, membres de droit – et des informations sur la réalisation d’autres travaux d’évaluation dont il pouvait bénéficier, le Comité devait disposer d’« *une vision panoramique* » lui permettant de « *jouer son rôle de tour de contrôle* »<sup>(1)</sup>. Tel n’a cependant pas été le cas en pratique, l’activité du Comité apparaissant au contraire comme une source supplémentaire de multiplication des travaux d’évaluation, sans que la présence en son sein des membres de droit ne produise les effets de rationalisation escomptés. L’article 17

---

(1) Selon les termes de M. Jean-Luc Warsmann, alors Président de la commission des Lois, dans son rapport sur la proposition de résolution tendant à modifier le Règlement de l’Assemblée nationale, mai 2009, n° 1630, p. 269.

de la présente proposition de résolution en prend d'ailleurs acte et supprime ces derniers.

En conséquence, la Conférence des présidents apparaît l'organe le mieux à même d'assurer la fonction de coordination des activités de contrôle et d'évaluation menées au sein de l'Assemblée. Le présent article dispose qu' « *à l'invitation de la Conférence des présidents* », **les commissions permanentes et les « autres organes » de l'Assemblée qui réalisent des travaux de contrôle ou d'évaluation lui communiquent leur programme de travail prévisionnel, « en vue de leur coordination ».**

S'il s'avère que deux commissions souhaitent se saisir d'un même sujet d'évaluation, la Conférence des présidents pourra leur suggérer de créer, comme le permet l'article 146, alinéa 2, du Règlement, une mission d'information commune. De même, si le sujet envisagé par une commission apparaît transversal, c'est-à-dire excédant son périmètre de compétence, la mission d'évaluation pourrait, de préférence, être confiée au Comité d'évaluation et de contrôle ou à une mission d'information créée spécialement à cette fin par la Conférence des présidents.

L'objectif poursuivi est bien de favoriser une meilleure coordination des différents travaux. En revanche, la Conférence des présidents n'aura, en particulier sur les commissions, aucun pouvoir de contrainte.

Ce nouvel article 47-2 serait applicable :

– aux commissions permanentes, dès lors que celles-ci peuvent créer des missions d'information. Outre les missions créées, sur un thème donné, par chacune des commissions permanentes, sont également concernées la mission d'évaluation et de contrôle (MEC) et la mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale (MECSS), missions d'information créées respectivement, par la commission des Finances et par la commission des Affaires sociales ;

– et aux « *autres organes* » susceptibles de réaliser des travaux de contrôle ou d'évaluation, c'est-à-dire la commission des Affaires européennes, les délégations et offices et le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques. Les commissions d'enquête, qui ne sont pas des organes permanents de l'Assemblée, ne sont manifestement pas concernées, dans la mesure où elles sont créées en vue d'un objet spécifique, ce qui rendrait difficile une éventuelle « *coordination* » au sens du présent article.

En pratique, c'est probablement à chaque début de session ordinaire que la Conférence des présidents invitera chacun de ces organes à lui communiquer leur programme prévisionnel d'évaluation et de contrôle. Concrètement, les commissions permanentes communiqueraient leur programme de création de missions d'information, tandis que les autres organes indiqueraient les thèmes de leurs prochains rapports – avec, probablement, la mention indicative de la date envisagée d'aboutissement de ces travaux. L'information de la Conférence des

présidents ne saurait s'étendre à des éléments plus détaillés, tels que, par exemple, la liste des personnes qu'il est prévu d'auditionner sur tel ou tel thème.

Ces programmes de travail étant, par définition, « prévisionnels », les différents organes compétents, en particulier les commissions, demeureront libres de les modifier ou de les compléter, afin notamment de pouvoir réagir à des sujets inopinés.

\*

\* \*

*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

Cet article tend à modifier sur deux points les règles de fixation de l'ordre de jour de l'Assemblée nationale. Le premier objectif est de donner davantage de sens à la semaine dite « de contrôle », en valorisant les travaux de contrôle et d'évaluation réalisés par les différents organes de l'Assemblée. Le second est d'améliorer l'organisation des journées de séance « réservées » aux groupes d'opposition ou minoritaires.

#### 1. L'ordre du jour de la semaine de contrôle

Depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, une semaine de séance sur quatre est réservée, par priorité et dans l'ordre fixé par chaque assemblée, au contrôle de l'action du Gouvernement et à l'évaluation des politiques publiques (article 48, alinéa 4, de la Constitution) <sup>(1)</sup>.

Le constituant de 2008 a ainsi souhaité renforcer la fonction de contrôle et d'évaluation de l'Assemblée nationale, en lui consacrant spécifiquement une semaine de séance par mois <sup>(2)</sup>.

Lors de la réforme du Règlement de l'Assemblée mettant en œuvre ces nouvelles dispositions, il a été prévu, à l'initiative de M. Jean-Luc Warsmann, alors Président de la commission des Lois et rapporteur de la proposition de résolution, que « *chaque président de groupe d'opposition ou de groupe minoritaire obtient de droit l'inscription d'un sujet d'évaluation ou de contrôle à l'ordre du jour de la semaine prévue à l'article 48, alinéa 4, de la Constitution* » (article 48, alinéa 8, du Règlement). **Chaque groupe, à l'exception du groupe majoritaire, dispose ainsi d'un « droit de tirage » lui permettant d'inscrire un sujet de contrôle ou d'évaluation de son choix à l'ordre du jour de la semaine**

---

(1) *Le Conseil constitutionnel a précisé le sens de ces dispositions dans sa décision n° 2013-677 DC du 14 novembre 2013, Loi organique relative à l'indépendance de l'audiovisuel public : « si chaque assemblée est tenue de réserver une semaine de séance sur quatre par priorité au contrôle de l'action du Gouvernement et à l'évaluation des politiques publiques, le constituant n'a pas pour autant entendu lui imposer que ladite semaine de séance leur fût entièrement consacrée ; (...) en outre, ainsi qu'il résulte du troisième alinéa du même article 48, le Gouvernement peut faire inscrire à l'ordre du jour de cette semaine de séance, par priorité, l'examen des projets de loi de finances et des projets de loi de financement de la sécurité sociale ; (...) en application des dispositions du même alinéa, il peut également, dès lors que cette semaine de séance est aussi consacrée au contrôle de l'action du Gouvernement et à l'évaluation des politiques publiques dans l'ordre fixé par l'assemblée, faire inscrire au même ordre du jour, par priorité, des textes transmis par l'autre assemblée depuis six semaines au moins, des projets relatifs aux états de crise et des demandes d'autorisation visées à l'article 35 de la Constitution ».*

(2) *Sous réserve des différentes priorités gouvernementales rappelées dans la décision du Conseil constitutionnel n° 2013-677 DC du 14 novembre 2013 (voir la note précédente).*

**de contrôle** <sup>(1)</sup>. À l'initiative du signataire de ces lignes, il a également été décidé qu'au cours de cette semaine, une séance serait réservée par priorité aux questions européennes.

En pratique, les semaines de contrôle ont parfois déçu.

Alors ministre délégué chargé des relations avec le Parlement, M. Alain Vidalies a, par exemple, déclaré : « *la semaine de contrôle, qui est par définition dévolue au contrôle de l'activité du gouvernement, se traduit plutôt, de mon point de vue, par des débats généraux sur des sujets politiques qui n'ont pas toujours de lien avec l'actualité législative à venir, ce qui serait une bonne façon de répondre aux demandes des groupes d'opposition, ni avec le contrôle proprement dit, c'est-à-dire la vérification des conditions d'application d'un texte plus récent. Je ne suis pas complètement satisfait par l'organisation des semaines de contrôle. Il ne faudrait pas que, progressivement, elles finissent par prendre dans le fonctionnement des assemblées une tournure qui serait totalement différente des objectifs d'origine. Elles pourraient alors devenir des semaines durant lesquelles les députés resteraient dans leur circonscription faute de débats significatifs* » <sup>(2)</sup>.

Des efforts ont certes été faits en vue de dynamiser les semaines de contrôle, en particulier l'expérimentation de débats tenus en dehors de la salle des séances – débats dits « en petit hémicycle ». Le 22 juin 2010, a ainsi été organisé en salle Lamartine un débat sur le principe de précaution, à la demande du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques. Selon le Président de l'Assemblée nationale, M. Bernard Accoyer, il s'agissait de rendre le débat « *plus direct, plus vivant, plus spontané et ainsi plus fructueux* » <sup>(3)</sup>.

Ces débats « délocalisés », qui bénéficient des mêmes conditions de publicité que ceux organisés dans l'hémicycle, présentent également l'avantage de permettre l'accueil de personnalités extérieures, qui peuvent ainsi être auditionnées ou participer à des tables-rondes. Par exemple, le 28 février 2013, à l'initiative du groupe GDR, un débat sur le fonctionnement des juridictions prud'homales après la réforme de la carte judiciaire a eu lieu en salle Lamartine en présence d'une avocate, du greffier en chef d'un conseil de prud'hommes, d'une vice-présidente de tribunal d'instance et d'une présidente de conseil de prud'hommes. Après quoi, hors la présence de ces personnes, s'est tenue une séance de questions et de réponses, entre les députés et le Gouvernement, en l'occurrence représenté par la garde des Sceaux. De même, le 11 juin 2014, le

---

(1) Voir, en annexe n° 1 du présent rapport, la liste des débats, en présence ou non d'un membre du Gouvernement, tenus sur ce fondement sous la précédente et l'actuelle législatures.

(2) « *Le ministre chargé des relations avec le Parlement* », débat entre MM. Alain Vidalies et Roger Karoutchi, animé par MM. Alain Delcamp et Bertrand Mathieu le 23 mai 2013, *Constitutions*, 2013, n° 3, p. 343.

(3) *Compte rendu de la deuxième séance du 22 juin 2010. D'autres débats de ce type ont ensuite eu lieu : voir le rapport d'information de M. Bernard Accoyer sur le bilan d'activité du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de 2009 à 2012, mars 2012, n° 4485, p. 24-25.*

groupe écologiste a provoqué un débat sur les énergies renouvelables et l'efficacité énergétique, en présence de trois personnalités qualifiées <sup>(1)</sup>.

Pour autant, ces expérimentations n'ont pas suffi à mettre un terme aux critiques sur l'intérêt et l'organisation des semaines de contrôle.

Afin de tenter d'y remédier, **le 1° du présent article vise à accroître l'intérêt des semaines de contrôle, en les centrant davantage sur les conclusions de travaux d'évaluation ou de contrôle réalisés par les différents organes de l'Assemblée.**

**Il tend ainsi à définir avec plus de précision l'objet du « droit de tirage » dont continuera de disposer chaque groupe d'opposition ou minoritaire dans la fixation de l'ordre du jour des semaines de contrôle.** Alors qu'aujourd'hui, l'article 48, alinéa 8, du Règlement définit ce droit de manière très large – en mentionnant seulement un « *sujet d'évaluation ou de contrôle* » –, **la rédaction proposée tend à énumérer limitativement les différents types de discussions susceptibles d'être inscrites à l'ordre du jour** : il s'agirait soit d'une séance de questions à un ministre, soit d'un débat sans vote ou d'une séance de questions portant sur les conclusions du rapport d'une commission d'enquête ou d'une mission d'information créée en application des chapitres IV ou V de la première partie du titre III, sur les conclusions d'un rapport d'information prévu à l'article 146, alinéa 3, du Règlement ou sur celles d'un rapport d'évaluation établi en application de l'article 146-3.

La référence à une séance de **questions à un ministre**, procédure déjà largement éprouvée sous l'actuelle législature <sup>(2)</sup>, permettra à chaque groupe de conserver la possibilité de provoquer un débat sur un sujet d'actualité, conformément à la mission de contrôle du Gouvernement qui incombe au Parlement. Précisons que cette procédure ne saurait permettre au groupe concerné de désigner lui-même le ministre invité à répondre aux questions. En fonction du thème inscrit à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale, seul le Premier ministre peut décider quel ministre sera présent lors de la séance pour représenter le Gouvernement et participer au débat <sup>(3)</sup>.

---

(1) *Ce débat s'est prolongé, le 8 juillet 2014, par une séance de questions et de réponses à la ministre de l'Écologie, du développement durable et de l'énergie.*

(2) *Voir, en annexe n° 2 du présent rapport, la liste des séances de questions à des ministres tenues au cours de semaines de contrôle sous l'actuelle législature. Cette procédure a, en revanche, été peu utilisée sous la précédente législature.*

(3) *Aux termes de la jurisprudence du Conseil constitutionnel, « c'est au Gouvernement qu'il appartient de répondre aux questions des membres du Parlement ; (...) le Gouvernement est donc représenté, pour répondre à chacune d'elles, par celui de ses membres que le Premier ministre a désigné à cet effet, sans que ce choix puisse faire l'objet d'une ratification ou d'une récusation par un membre du Parlement ; (...) par suite, la disposition qui subordonne à l'accord de l'auteur de la question l'intervention d'un membre du Gouvernement autre que le ministre techniquement compétent ne peut être regardée comme conforme à la Constitution » (décision n° 63-25 DC du 21 janvier 1964, Résolution modifiant les articles 36, 39, 41, 50, 134, 135, 136 et 137 du Règlement de l'Assemblée nationale).*

Toute autre discussion ne pourra être qu'un **débat sans vote ou une séance de questions, à la condition que l'un ou l'autre porte sur les conclusions** :

– d'un *rapport d'une commission d'enquête* (chapitre IV de la première partie du titre III du Règlement). Dès lors que les groupes d'opposition et les groupes minoritaires disposent d'un « droit de tirage » leur permettant d'obtenir, une fois par session ordinaire, la création d'une commission d'enquête <sup>(1)</sup>, il est logique qu'ils puissent également bénéficier de l'inscription à l'ordre du jour d'un débat portant, par exemple, sur les conclusions auxquelles est parvenue cette commission <sup>(2)</sup>. L'inscription à l'ordre du jour de la proposition de création d'une commission bénéficie, quant à elle, dans le cadre du « droit de tirage », des dispositions prévues à l'article 141, alinéa 2, selon lesquelles chaque président de groupe d'opposition ou minoritaire peut demander, une fois par session ordinaire, qu'un débat sur une proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête soit inscrit d'office à l'ordre du jour d'une séance de la prochaine semaine de contrôle ;

– d'un *rapport d'une mission d'information* (chapitre V de la première partie du titre III du Règlement). Il peut s'agir d'un rapport d'une mission d'information créée par une ou plusieurs commissions ou par la Conférence des présidents <sup>(3)</sup>. **Sur proposition de votre rapporteur, la commission des Lois a complété ce dispositif, pour y inclure les rapports d'information sur la mise en application d'une loi <sup>(4)</sup> ou sur la mise en œuvre des conclusions d'une commission d'enquête ou d'une mission d'information <sup>(5)</sup> ;**

– d'un *rapport d'information d'un rapporteur spécial de la commission des Finances* (article 146, alinéa 3, du Règlement, qui dispose précisément que ce type de rapport « peut donner lieu, en séance publique, à un débat sans vote ou à une séance de questions ») ;

– d'un *rapport d'évaluation du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques* (article 146-3 du Règlement). Là encore, dès lors que les groupes d'opposition ou minoritaires disposent d'un « droit de tirage » leur permettant de choisir, une fois par session ordinaire, un thème de rapport

---

(1) Dans les conditions prévues à l'article 141 du Règlement et décrites infra dans le commentaire de l'article 14 de la présente proposition de résolution.

(2) La possibilité d'un « débat sans vote en séance publique » sur un rapport de commission d'enquête est prévue à l'article 144-2, alinéa 2, du Règlement (futur alinéa 3, en application de l'article 15 de la présente proposition de résolution).

(3) Article 145, alinéas 2 et 4, Règlement. Le dernier alinéa de cet article dispose qu'« un rapport d'information peut donner lieu, en séance publique, à un débat sans vote ou à une séance de questions ».

(4) Article 145-7 du Règlement. Le dernier alinéa de cet article dispose qu'« un rapport sur la mise en application des lois peut donner lieu, en séance publique, à un débat sans vote ou à une séance de questions ».

(5) Article 145-8 du Règlement. Le dernier alinéa de cet article dispose qu'« un rapport sur la mise en œuvre des conclusions d'une commission d'enquête ou d'une mission d'information peut donner lieu, en séance publique, à un débat sans vote ou à une séance de questions ».

d'évaluation réalisé par le Comité, l'inscription en séance publique d'un débat sur les conclusions de ce rapport peut constituer un aboutissement judicieux <sup>(1)</sup>. **À l'initiative de votre rapporteur, la commission des Lois a ajouté la mention d'un rapport « de suivi » sur la mise en œuvre des conclusions d'un précédent rapport d'évaluation du Comité <sup>(2)</sup>.**

L'effet escompté de cette modification du Règlement est double.

D'une part, les travaux des différentes commissions et du Comité d'évaluation des politiques publiques, trop souvent méconnus, devraient s'en trouver « valorisés », pour reprendre le terme de l'exposé des motifs de la proposition de résolution. Il s'agit de mieux faire connaître et de donner davantage de retentissement à des travaux réalisés par les commissions ou par d'autres organes, lesquels constituent la partie immergée – et la plus substantielle – du contrôle et de l'évaluation parlementaires. Rappelons, par ailleurs, que ces travaux ont vocation à être désormais mieux coordonnés, sous l'effet du nouvel article 47-2 du Règlement (créé à l'article 3 de la présente proposition de résolution).

D'autre part, les sujets inscrits à l'ordre du jour des semaines de contrôle devraient donner lieu à des discussions en séance à la fois plus riches et plus concrètes. À rebours de débats trop généraux ou insuffisamment préparés, ces discussions porteront sur des thèmes ayant auparavant été étudiés et expertisés et ayant donné lieu à des conclusions – recommandations d'une commission, suggestions de réforme du Comité d'évaluation et de contrôle, etc. – qui pourront alimenter et stimuler les débats en séance.

La nouvelle rédaction de l'article 48, alinéa 8, du Règlement ne mettra pas fin à toute possibilité d'organiser des auditions ou des tables-rondes de personnalités qualifiées, pour autant que celles-ci s'inscrivent dans le cadre d'un débat portant sur les conclusions d'un travail de contrôle ou d'évaluation réalisé par un organe de l'Assemblée, dans les conditions précédemment décrites.

**Afin de permettre aux groupes d'opposition et aux groupes minoritaires de faire preuve, dans leur choix d'inscription à l'ordre du jour des semaines de contrôle, d'une plus grande réactivité aux sujets d'actualité et aux débats publics du moment, votre commission des Lois, à l'initiative de M. René Dosière, a réduit le délai minimal de communication à la**

---

(1) Dans sa rédaction actuelle, le Règlement fait déjà, par deux fois, le lien entre les travaux du Comité et la semaine de contrôle : l'article 146-3, alinéa 7, prévoit que les recommandations du comité sont transmises au Gouvernement et que « les réponses des ministres sont attendues dans les trois mois et discutées pendant la semaine prévue à l'article 48, alinéa 4, de la Constitution » ; l'article 146-7 dispose que le Comité « peut faire des propositions à la Conférence des présidents concernant l'ordre du jour de la semaine prévue par l'article 48, alinéa 4, de la Constitution. Il peut, en particulier, proposer l'organisation, en séance publique, de débats sans vote ou de séances de questions portant sur les conclusions de ses rapports ou sur celles des rapports des missions d'information créées en application du chapitre V de la présente partie ou des rapports d'information prévus par l'article 146, alinéa 3 ».

(2) L'article 146-3, alinéa 8, dispose qu'« à l'issue d'un délai de six mois suivant la publication du rapport, les rapporteurs présentent au comité un rapport de suivi sur la mise en œuvre de ses conclusions ».

## **Conférences des présidents des sujets retenus au titre de leur « droit de tirage » prévu à l'article 48, alinéa 8, du Règlement.**

Actuellement, les présidents des groupes concernés doivent, en application de l'article 48, alinéa 5, communiquer leurs sujets d'évaluation ou de contrôle au Président de l'Assemblée au plus tard quatre jours avant la réunion de la Conférence des présidents au cours de laquelle est défini l'ordre du jour de la semaine de contrôle, soit un peu plus de trois semaines avant la tenue de la séance en question <sup>(1)</sup>.

Le texte adopté par votre Commission prévoit désormais que **les sujets d'évaluation ou de contrôle** – au sens désormais plus restrictif que donne à cette notion le présent article – **sont adressés au Président de l'Assemblée au plus tard sept jours avant la réunion de la Conférence des présidents qui précède la semaine au cours de laquelle ils seront discutés**. Cela permettrait aux groupes de faire connaître leur choix un peu moins de deux semaines avant la semaine de contrôle.

Pour conclure, votre rapporteur souligne que l'ensemble des modifications ici évoquées ne concernent que le « droit de tirage » dont bénéficient les groupes d'opposition ou minoritaires pour obtenir une inscription à l'ordre du jour de la semaine de contrôle. Le groupe majoritaire, quant à lui, ne sera pas soumis à ces contraintes nouvelles et demeurera libre de proposer les sujets de contrôle et d'évaluation de son choix.

### **2. L'ordre du jour réservé aux groupes d'opposition et minoritaires**

Depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, l'article 48, alinéa 4, de la Constitution dispose qu'un jour de séance par mois est réservé à un ordre du jour arrêté par chaque assemblée à l'initiative des groupes d'opposition de l'assemblée intéressée ainsi qu'à celle des groupes minoritaires.

Ces journées « réservées » aux groupes d'opposition et minoritaires – parfois peu élégamment surnommées « niches » – se déroulent en pratique, à l'Assemblée nationale, un jeudi de chaque mois, durant trois séances : matin, après-midi et soir. À l'Assemblée, un jour de séance correspond, en effet, à trois séances, à la différence du Sénat où une séance est réputée durer toute la journée.

L'article 48, alinéa 9, du Règlement, prévoit les modalités d'application des dispositions constitutionnelles introduites en 2008 :

---

*(1) En effet, en application de l'article 48, alinéa 6, la Conférence des présidents statue chaque semaine sur l'ordre du jour de la semaine à venir et sur celui des trois semaines suivantes. En pratique, les groupes communiquent généralement leurs sujets le jeudi de la semaine précédant la réunion en question de la Conférence des présidents.*

– les séances sont réparties, au début de chaque session ordinaire, entre les groupes d’opposition et les groupes minoritaires, en proportion de leur importance numérique ;

– chacun de ces groupes dispose de trois séances au moins par session ordinaire. **Le 2° du présent article vise à prévoir que ces trois séances « peuvent être réparties sur plusieurs journées ».** Il s’agirait moins d’une novation que d’une précision, dans la mesure où rien ne semble imposer, dans la rédaction actuelle, que les trois séances aient nécessairement lieu le même jour ;

– la Conférence des présidents arrête, une fois par mois, l’ordre du jour de la journée de séance réservée aux groupes d’opposition et aux groupes minoritaires, qui font connaître leurs propositions au plus tard quatre jours avant la réunion de la Conférence (article 48, alinéa 5, du Règlement) <sup>(1)</sup>.

Selon l’exposé des motifs de la proposition de résolution, l’organisation actuelle des journées réservées présente deux inconvénients. D’une part, leur rythme mensuel « apparaît peu propice pour se saisir de questions d’actualité ». D’autre part, « le choix du jeudi est peu mobilisateur et les débats qui y sont menés sont souvent perçus comme frustrants par le groupe concerné ».

**Afin d’y remédier, la modification proposée permettrait – sans néanmoins l’imposer – de répartir sur plusieurs journées les trois séances réservées par mois à un groupe d’opposition ou minoritaire.**

**Sur proposition de votre rapporteur, la commission des Lois a précisé que cette possibilité serait ouverte « à la demande du groupe concerné ».** En conséquence, si c’est bien la Conférence des présidents qui décidera ou non de répartir sur plusieurs jours les séances réservées par l’article 48, alinéa 5, de la Constitution à un groupe d’opposition ou minoritaire, cette répartition sur plusieurs jours ne pourra avoir lieu qu’à la demande du groupe concerné. Un groupe pourra ainsi préférer maintenir l’organisation de ses trois séances sur une seule journée.

Au Sénat fonctionne d’ores et déjà un mécanisme proche de celui prévu au présent article : chaque groupe dispose de trois « espaces réservés », répartis par tirage au sort entre les groupes, qui peuvent se dérouler aussi bien le mardi, le mercredi que le jeudi. Cette pratique est néanmoins purement conventionnelle, l’article 29 bis du Règlement du Sénat se contentant de prévoir, de manière certainement plus souple, que la Conférence des présidents « programme les jours réservés à l’ordre du jour proposé par les groupes d’opposition et les groupes minoritaires et en détermine les modalités ».

---

(1) Voir à titre d’exemple, en annexe n° 1 au présent rapport, le calendrier prévisionnel de la session ordinaire 2014-2015, arrêté par la Conférence des présidents les 8 juillet et 4 novembre 2014.

\*

\* \*

*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

Cet article tend à permettre la définition, en début de législature, de la durée de la discussion générale des textes inscrits à l'ordre du jour.

La discussion générale est la phase du débat législatif qui précède l'examen des articles et des amendements et suit la présentation du projet ou de la proposition de loi, ainsi que la discussion d'éventuelles motions de procédure (voir le tableau ci-dessous).

**LES DIFFÉRENTES ÉTAPES DE LA DISCUSSION EN SÉANCE D'UN PROJET DE LOI**

	Fondement réglementaire
Motion de rejet préalable (le cas échéant)	Article 91, alinéa 5
Motion de renvoi en commission (le cas échéant)	Article 91, alinéa 6
Intervention du Gouvernement, du rapporteur et, le cas échéant, des rapporteurs pour avis	Article 91, alinéa 2
Discussion générale	Article 91, alinéa 9
Examen des articles et des amendements	Articles 95 et 100
Explications de vote et vote sur l'ensemble	Article 95, alinéa 6

À l'heure actuelle, la durée de la discussion générale est fixée, au cas par cas, par la Conférence des présidents, en application de l'article 49, alinéa 2, du Règlement <sup>(1)</sup>.

Sous l'actuelle législature, cette durée a généralement été fixée à 1 heure 30. Pour certains textes particulièrement importants, elle a cependant été portée entre deux et quatre heures (par exemple pour les projets de loi portant sur le cumul des mandats, la refondation de l'école ou la sécurisation de l'emploi), voire à six heures pour le projet de loi ouvrant le mariage aux couples de personnes de même sexe et à 6 h 35 pour le projet de loi de programmation militaire 2014-2019 <sup>(2)</sup>.

Rompant avec la pratique du cas par cas, le 1<sup>o</sup> du présent article prévoit qu'**à chaque début de législature, la Conférence des présidents fixe la durée de la discussion générale des textes inscrits à l'ordre du jour** (première phrase de l'article 49, alinéa 2, du Règlement).

Le 2<sup>o</sup> de l'article en tire les conséquences en supprimant, dans les dispositions relatives à la répartition du temps de parole entre les groupes, la référence à la durée – aujourd'hui variable – du débat (deuxième phrase de l'article 49, alinéa 2, du Règlement) <sup>(3)</sup>.

(1) Si, juridiquement, l'organisation de la discussion générale par la Conférence des présidents n'est qu'une faculté, cette organisation est systématique en pratique, en vue de permettre une meilleure programmation des débats.

(2) Les durées indiquées concernent, pour chaque texte, l'examen en première lecture.

(3) La durée globale de la discussion générale est répartie par le Président de l'Assemblée entre les groupes, de manière à garantir à chacun d'eux un temps minimum identique. Les députés n'appartenant à aucun groupe disposent d'un temps global de parole proportionnel à leur nombre. Le temps demeurant disponible est réparti par le Président entre les groupes en proportion de leur importance numérique. Les interventions du Gouvernement, des rapporteurs et rapporteurs pour avis et des présidents de commission ne sont pas prises en compte dans cette durée globale.

Un élément de souplesse est néanmoins introduit au 3<sup>o</sup> du présent article : « à titre exceptionnel, pour un texte déterminé », la Conférence des présidents pourrait retenir une « durée dérogatoire » à celle définie en début de législature.

En d'autres termes, une durée « de principe » des discussions générales – différenciée pour les premières lectures et les lectures ultérieures – serait désormais définie en début de législature, et non plus texte par texte. La Conférence des présidents pourrait néanmoins exceptionnellement y déroger pour soumettre un texte à une discussion générale plus courte ou, plus vraisemblablement, plus longue.

L'exposé des motifs de la proposition de résolution indique sans ambiguïté que l'objectif de cette modification est de « *favoriser des discussions générales plus brèves, leur durée souvent excessive retardant l'examen des articles et des amendements* ». Il est précisé, à titre indicatif, que la durée qui pourrait être retenue « *serait de l'ordre de 1 heure 30 sous la XIV<sup>e</sup> législature* » – compte tenu notamment du nombre actuel de groupes (six groupes).

Parmi les exemples de dérogation à la durée de principe, l'exposé des motifs évoque les projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale. À titre d'illustration, cette année, le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 et le projet de loi de finances pour 2015 ont fait l'objet d'une discussion générale commune de quatre heures, tandis que le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2015 bénéficiait de trois heures.

**Pour votre rapporteur, il est parfaitement légitime de chercher à réduire la durée des discussions générales.** Au regard du temps passé dans l'hémicycle, l'observation de leur déroulement actuel ne permet pas toujours de conclure à une réelle plus-value apportée au débat. De plus en plus fréquemment, la discussion générale s'apparente, non pas à un réel débat entre les différents orateurs, mais à une succession de discours répétitifs, réitérant les mêmes arguments et détournant l'assemblée de sa réelle vocation : discuter du contenu précis, c'est-à-dire des articles et des amendements, du texte appelé à devenir la loi.

Quelle que soit la durée de la discussion générale qui sera effectivement retenue, lors de chaque législature, par la Conférence des présidents, votre rapporteur rappelle que les députés disposent de multiples autres moyens d'expression pour prendre position sur un texte. Ils peuvent également intervenir :

– lors des débats de la commission saisie au fond et, le cas échéant, des commissions saisies pour avis, étant rappelé qu'un député peut assister aux réunions d'une commission dont il n'est pas membre <sup>(1)</sup> ;

---

(1) Article 38, alinéa 1<sup>er</sup>, du Règlement.

- lors de la discussion des éventuelles motions de procédure, dont la durée ne s'impute pas sur celle de la discussion générale <sup>(1)</sup> ;
- lors de la discussion des articles <sup>(2)</sup> ;
- lors de la discussion des amendements <sup>(3)</sup> ;
- lors d'explications de vote <sup>(4)</sup>.

Précisons que **l'ensemble des modifications ici proposées s'entend hors cas d'application du temps législatif programmé (TLP)**, prévu aux alinéas 5 à 13 de l'article 49 du Règlement. Dans ce cas, en effet, aucune durée de la discussion générale n'est fixée par la Conférence des présidents, les groupes étant libres d'utiliser leur temps de parole comme ils l'entendent, entre les débats sur les éventuelles motions de procédure, la discussion générale et l'examen des articles et des amendements. S'il existe bien, en cas d'application du temps législatif programmé, une durée prévisionnelle de la discussion générale, celle-ci résulte uniquement des temps de parole de chaque orateur, communiqués avant la séance au Président de l'Assemblée par les présidents de groupe, à titre purement indicatif.

\*  
\* \*

*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.

---

(1) Article 91, alinéas 5 et 6, du Règlement.

(2) Article 95, alinéa 2, du Règlement.

(3) Article 100, alinéa 7, du Règlement.

(4) Article 54, alinéa 3, du Règlement.

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 présidentiel 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.** Inversons 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'appêtent 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 Bouillonnet, 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 Bouillonnet, 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 Bouillonec, 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

Cet article tend à modifier les règles régissant la tenue des séances de l'Assemblée nationale. D'une part, il est proposé de restreindre les possibilités de tenir d'autres séances que celles prévues les mardi, mercredi et jeudi. D'autre part, afin de lutter contre la multiplication des séances de nuit, la faculté de siéger au-delà d'une heure du matin serait encadrée.

#### 1. La limitation des possibilités de tenir des séances supplémentaires

Selon le dernier alinéa de l'article 28 de la Constitution, « *les jours et les horaires des séances sont déterminés par le règlement de chaque assemblée* ». L'article 50, alinéa 1<sup>er</sup>, du Règlement de l'Assemblée nationale dispose que celle-ci se réunit chaque semaine en séance publique :

- le matin, l'après-midi et la soirée du mardi ;
- l'après-midi et la soirée du mercredi <sup>(1)</sup> ;
- matin, l'après-midi et la soirée du jeudi <sup>(2)</sup>.

Des séances supplémentaires peuvent néanmoins être tenues pendant d'autres journées, le plus souvent le lundi ou le vendredi, plus rarement le samedi ou le dimanche.

À l'heure actuelle, en application de l'article 50, alinéa 2, du Règlement, l'ouverture de telles séances supplémentaires est possible :

- sur décision de l'Assemblée nationale, après une proposition de la Conférence des présidents ;
- *de droit* à la demande du Gouvernement, formulée en Conférence des présidents.

Votre rapporteur précise que les séances dont il est ici question sont celles tenues « *dans les limites prévues par l'article 28, alinéa 2, de la Constitution* », c'est-à-dire celles *incluses* dans le plafond de 120 jours de séance par session

---

(1) *Le mercredi matin est réservé aux travaux des commissions (article 50, alinéa 3).*

(2) *L'ajout du matin du jeudi résulte de la résolution du 27 mai 2009.*

ordinaire introduit dans la Constitution en 1995 <sup>(1)</sup> et *ouvertes lors de semaines où l'Assemblée nationale a décidé de siéger* <sup>(2)</sup>.

L'ouverture de journées supplémentaires *au-delà* du plafond de 120 jours ou lors de semaines où l'Assemblée n'a pas prévu de siéger, quant à elle, est régie par l'article 28, alinéa 3, de la Constitution, qui prévoit que « *le Premier ministre, après consultation du président de l'assemblée concernée, ou la majorité des membres de chaque assemblée peut décider la tenue de jours supplémentaires de séance* » <sup>(3)</sup>. La présente proposition de résolution ne modifie en rien le régime juridique applicable à ces séances.

S'agissant donc des séances incluses dans le plafond constitutionnel de 120 jours et des semaines pendant lesquelles l'Assemblée siège, **le 1<sup>o</sup> du présent article tend à restreindre drastiquement la possibilité pour le Gouvernement d'obtenir l'ouverture de séances supplémentaires en dehors des mardi, mercredi et jeudi.**

Alors que cette ouverture est aujourd'hui de droit, dès lors que le Gouvernement en a fait la demande en Conférence des présidents, *quel que soit l'ordre du jour concerné*, il est proposé de ne conserver cette prérogative gouvernementale que « *pour l'examen des textes et des demandes visés à l'article 48, alinéa 3 de la Constitution* » (seconde phrase de l'article 50, alinéa 2, du Règlement). En d'autres termes, **l'obtention de droit, par le Gouvernement, d'autres séances que celles prévues par le Règlement ne serait possible que pour mettre en œuvre son droit prioritaire d'inscription à l'ordre du jour de**

---

(1) Depuis la loi constitutionnelle n° 95-880 du 4 août 1995 portant extension du champ d'application du référendum, instituant une session parlementaire ordinaire unique, modifiant le régime de l'inviolabilité parlementaire et abrogeant les dispositions relatives à la Communauté et les dispositions transitoires, l'article 28, alinéa 2, de la Constitution dispose : « Le nombre de jours de séance que chaque assemblée peut tenir au cours de la session ordinaire ne peut excéder cent vingt. Les semaines de séance sont fixées par chaque assemblée ».

(2) La portée de l'article 50, alinéa 2, du Règlement a été précisée en 1995 par le Conseil constitutionnel : « le deuxième alinéa de l'article 50 fixe des procédures permettant la tenue d'autres séances sur décision de l'Assemblée ou de droit à la demande du Gouvernement ; (...) il ressort des dispositions du quatrième alinéa de l'article 28 de la Constitution, éclairées par les travaux préparatoires de la loi constitutionnelle susvisée du 4 août 1995, que le Constituant a entendu habiliter le règlement de chaque assemblée non seulement à fixer *a priori* des jours et horaires de séance mais encore à déterminer de telles procédures dès lors que leur mise en œuvre est subordonnée à la double condition que le plafond de cent vingt jours de séance fixé par le deuxième alinéa de l'article 28 n'aura pas été dépassé, et qu'il s'agisse de semaines au cours desquelles l'Assemblée aura décidé de tenir séance ; (...) la procédure différente prévue par le troisième alinéa de l'article 28 ne trouve à s'appliquer que dans le cas où une de ces conditions ne serait pas remplie ; (...) dès lors, les dispositions prévues par le deuxième alinéa de l'article 50 du Règlement ne sont pas contraires à la Constitution » (*décision n° 95-366 DC du 8 novembre 1995*, Résolution modifiant le Règlement de l'Assemblée nationale).

(3) Selon le Conseil constitutionnel, « le cinquième et dernier alinéa de l'article 50 tel qu'il résulte de la résolution soumise à l'examen du Conseil constitutionnel dispose que l'Assemblée peut à tout moment décider des semaines au cours desquelles elle ne tient pas séance alors que l'article 28 de la Constitution se borne à prévoir la fixation par chaque assemblée des semaines de séance ; (...) cette formulation ne saurait pour autant faire obstacle au pouvoir que le Premier ministre tient, y compris en dehors des semaines de séance fixées par chaque assemblée, des dispositions précitées de l'avant-dernier alinéa de l'article 28 de la Constitution ; (...) sous cette réserve, cet alinéa n'est pas contraire à la Constitution » (*décision n° 95-366 DC précitée*).

**certains textes**, tel qu'il a été défini par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 et que le Président et rapporteur de la commission des Lois, M. Jean-Luc Warsmann, avait qualifié d'ordre du jour « *super-prioritaire* »<sup>(1)</sup> – par opposition à la priorité « ordinaire » dont dispose le Gouvernement pour, deux semaines sur quatre, inscrire à l'ordre du jour les textes et débats de son choix, en application de l'article 48, alinéa 2, de la Constitution.

Les séances supplémentaires ne seraient donc obtenues de droit par le Gouvernement que pour y débattre :

– des projets de loi de finances ou des projets de loi de financement de la sécurité sociale. En pratique, il est fréquent que les textes financiers donnent lieu à des séances les lundi et vendredi, en particulier lorsque le Sénat rejette ces textes et que des nouvelles lectures sont nécessaires ;

– des textes transmis par l'autre assemblée depuis six semaines au moins (textes en navette) ;

– des projets relatifs aux états de crise ;

– des demandes d'autorisation de prolongation d'opérations militaires à l'étranger (article 35, alinéa 3, de la Constitution)<sup>(2)</sup>.

**Pour tous les autres points susceptibles d'être inscrits à l'ordre du jour, y compris dans le cadre de la priorité « ordinaire » de l'article 48, alinéa 2, de la Constitution, le Gouvernement ne pourrait que formuler une demande de voir l'Assemblée nationale siéger durant une autre séance que celles prévues par le Règlement, la décision appartenant à l'Assemblée nationale, sur proposition de la Conférence des présidents** (première phrase de l'article 50, alinéa 2, du Règlement).

Le dispositif proposé s'inspire de celui en vigueur au Sénat, qui, en application de l'article 32, alinéa 2, de son Règlement « *peut décider de tenir d'autres jours de séance dans la limite prévue par le deuxième alinéa de l'article 28 de la Constitution, à la demande soit de la Conférence des présidents, soit du Gouvernement ou de la commission saisie au fond* »<sup>(3)</sup>. La tenue de séances supplémentaires à la demande du Gouvernement n'y est donc pas de droit.

---

(1) *Rapport au nom de la commission des Lois sur le projet de loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la V<sup>e</sup> République, première lecture, n° 892, mai 2008, p. 377.*

(2) *Sauf pour les projets de loi de finances et les projets de loi de financement de la sécurité sociale, qui font l'objet d'un droit de priorité absolu du Gouvernement, les autres priorités d'inscription à l'ordre du jour par le Gouvernement s'entendent « sous réserve » du respect de la priorité donnée à l'inscription, par l'Assemblée, lors des semaines de contrôle, de sujets d'évaluation ou de contrôle.*

(3) *Dans sa décision n° 95-368 DC du 15 décembre 1995, Résolution modifiant le Règlement du Sénat, le Conseil constitutionnel a jugé que la mise en œuvre de cette procédure était « subordonnée à la double condition que le plafond de cent vingt jours de séance fixé par le deuxième alinéa de l'article 28 [de la Constitution] n'aura pas été dépassé, et qu'il s'agisse de semaines au cours desquelles chaque assemblée aura décidé de tenir séance » (cons. 12).*

Selon l'exposé des motifs de la présente proposition de résolution, l'objectif poursuivi est d'« *apporter des réponses aux critiques vives et convergentes (...) sur l'organisation des délibérations de l'Assemblée, lesquelles se concentrent, en particulier, sur le non-respect de la semaine parlementaire telle qu'elle est fixée par le Règlement. Or, un agencement plus rigoureux des travaux est indispensable dans la perspective du non-cumul* ». Il y est également signalé que 71 journées supplémentaires ont été ouvertes au cours des deux premières années de la XIV<sup>e</sup> législature, contre 58 au cours de la même période de la XIII<sup>e</sup> législature et 45 sous la XII<sup>e</sup> législature.

Votre rapporteur souligne néanmoins que **cette comparaison avec les législatures précédentes doit être interprétée avec la plus extrême prudence**, dès lors que :

– l'« ordre du jour partagé », issu de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 n'est entré en vigueur que le 1<sup>er</sup> mars 2009. Or, les limites alors apportées à la traditionnelle maîtrise de l'ordre du jour par le Gouvernement ont eu pour conséquence un recours accru de ce dernier aux journées supplémentaires prévues à l'article 58, alinéa 2, du Règlement, en particulier lors des semaines consacrées à l'ordre du jour qui lui est réservé ;

– l'actuelle législature est la première, depuis 1981, à avoir débuté dans le cadre d'une « grande alternance », c'est-à-dire une alternance politique simultanée, en 2012, à la présidence de la République et à l'Assemblée nationale. Dans ce contexte, il est assez naturel que les premières années de la législature aient été marquées par une activité législative particulièrement soutenue.

De plus, une notable décélération du recours aux journées exceptionnelles de séance est aujourd'hui à l'œuvre : entre l'entrée en fonctions du Gouvernement de M. Manuel Valls et le 31 octobre 2014, on dénombre 14 journées supplémentaires de séance, au lieu de 19 journées durant la même période de l'année précédente (du 1<sup>er</sup> avril au 31 octobre 2013).

Précisons, enfin, que parmi les 71 journées supplémentaires ouvertes au cours de deux premières années de la présente législature (39 lundis, 29 vendredis, deux samedis et un dimanche), 21 d'entre elles étaient exclusivement consacrées à l'examen d'un projet de loi de finances ou d'un projet de loi de financement de la sécurité sociale – textes pour lesquels le dispositif prévu au présent article serait sans effet.

Au-delà de ces considérations sur le « diagnostic » justifiant la réforme ici proposée, celle-ci peut susciter deux types de réserves – l'une de nature juridique, l'autre relative à son efficacité.

**D'une part, au plan juridique, la conformité à la Constitution du dispositif proposé pourrait prêter à discussion.**

Certes, en 1995, lors de la modification du Règlement du Sénat faisant suite à la révision de l'article 28 de la Constitution <sup>(1)</sup>, le Conseil constitutionnel n'a pas jugé inconstitutionnel l'article 32 précité <sup>(2)</sup>, pas plus qu'il ne l'avait fait en 1959 lors du premier contrôle de son Règlement <sup>(3)</sup>. Ce dernier point a d'ailleurs pu surprendre : un ancien secrétaire général de l'Assemblée nationale et ancien membre du Conseil constitutionnel a par exemple considéré que « *la contrariété avec l'article 48 de la Constitution [relatif à l'ordre du jour] avait sans doute échappé à la vigilance du Conseil constitutionnel en 1959* » <sup>(4)</sup>. La question se pose en termes différents depuis 1995, dès lors que l'article 48, relatif à l'ordre du jour, est désormais applicable « *sans préjudice* » des trois derniers alinéas de l'article 28, relatifs aux jours et horaires de séance : cette mention, introduite dans la Constitution à l'initiative du Président et rapporteur de la commission des Lois du Sénat, était précisément « *destinée à prévenir un contrôle trop scrupuleux du Conseil constitutionnel sur les modifications réglementaires qui procéderont de la présente révision constitutionnelle. Il ne faudrait pas que les règles prévues par les assemblées en matière de semaines, de jours et d'horaires de séance puissent être considérées comme attentatoires au principe de la fixation de l'ordre du jour prioritaire par le Gouvernement* » estimait Jacques Larché en 1995 <sup>(5)</sup>.

Toutefois, depuis 1995, la Constitution a profondément évolué. En particulier, l'« ordre du jour partagé », instauré en 2008 à l'article 48 de la Constitution, rend plus difficile la conciliation entre, d'une part, la légitime maîtrise par les assemblées parlementaires de leurs jours de séance et, d'autre part, le droit d'inscription prioritaire dont continue de bénéficier le Gouvernement pour une partie de l'ordre du jour. Le présent article s'efforce de réaliser une telle conciliation, en ménageant la possibilité pour le Gouvernement d'obtenir de droit la tenue de séances dédiées à l'examen des textes et des demandes mentionnés au troisième alinéa de l'article 48 de la Constitution. Ce dispositif revient cependant à soumettre à deux régimes juridiques distincts les textes spécifiques relevant de ce troisième alinéa (principalement les textes financiers ou en navette) et l'ensemble des textes, qu'elle qu'en soit la nature, qui peuvent être inscrits par le Gouvernement à l'ordre du jour durant deux semaines de séance sur quatre en application du deuxième alinéa du même article. Or, une telle différenciation ne

---

(1) Avant 1995, l'article 28 de la Constitution était muet sur les semaines, jours et horaires de séance.

(2) Moyennant les précisions déjà évoquées dans la décision n° 95-368 DC du 15 décembre 1995, cons. 12. L'article 32, alinéa 2, du Règlement du Sénat dispose actuellement : « le Sénat se réunit en séance publique en principe les mardi, mercredi et jeudi de chaque semaine. En outre, le Sénat peut décider de tenir d'autres jours de séance dans la limite prévue par le deuxième alinéa de l'article 28 de la Constitution, à la demande soit de la Conférence des présidents, soit du Gouvernement ou de la commission saisie au fond ».

(3) Décision n° 59-3 DC du 25 juin 1959, Règlement du Sénat. À l'époque, l'article 32, alinéas 2 et 3, du Règlement du Sénat disposait : « Le Sénat se réunit en séance publique les mardi, jeudi et, éventuellement, vendredi de chaque semaine. En outre, il peut décider de tenir d'autres séances à la demande de son Président, du Gouvernement, de la commission intéressée, de la Conférence des Présidents ou de trente membres dont la présence doit être constatée par appel nominal. ».

(4) Michel Ameller, « Article 28 », in Gérard Conac, François Luchaire et Xavier Prétot (dir.), La Constitution de la République française, 3<sup>e</sup> éd., Economica, 2008, p. 821.

(5) Jacques Larché, rapport au nom de la commission des Lois du Sénat, 1994-1995, n° 392, tome I, p. 89.

s'impose à la lecture ni de l'article 48, ni des travaux préparatoires de la révision constitutionnelle de 2008.

D'une manière plus générale, le mécanisme proposé pourrait apparaître comme aboutissant à « *sacrifier 48 à 28* », pour reprendre l'expression de Guy Carcassonne <sup>(1)</sup>. Au nom de la maîtrise par les assemblées de leurs jours de séance (article 28 de la Constitution), l'exercice par le Gouvernement de son droit d'inscription à l'ordre du jour (article 48 de la Constitution) serait restreint à l'excès, au risque d'entraver la mise en œuvre de son programme législatif – alors pourtant que l'article 20 de la Constitution lui confère la charge de déterminer et de conduire la politique de la Nation.

**D'autre part, quelques doutes peuvent être émis quant à l'efficacité de la réforme ici proposée.**

Votre rapporteur doit rappeler que la révision constitutionnelle de 1995 était déjà animée par la volonté de restituer à chaque assemblée la « maîtrise de l'horloge », ce qui est malheureusement loin de s'être avéré concluant en pratique. L'instauration de la session parlementaire unique devait permettre de supprimer les séances de nuit, de favoriser une programmation des travaux plus rationnelle et des horaires plus prévisibles, de limiter le recours aux sessions extraordinaires et d'étaler dans le temps l'activité législative, sans augmenter son volume.

Or, sur tous ces points, les changements attendus n'ont pas été au rendez-vous : les séances de nuit sont rapidement réapparues <sup>(2)</sup>, la rationalisation de la programmation des travaux s'avère toute relative, les sessions extraordinaires n'ont jamais été si denses <sup>(3)</sup> et l'on ne compte plus les rapports et discours fustigeant l'inflation législative. Ajoutons que si le temps passé en séance était de 996 heures en 1994, année précédant la révision constitutionnelle, il est, depuis, très régulièrement supérieur à 1 000 heures par an (par exemple 1 317 heures 40 en 2008-2009 et 1 382 heures 40 en 2012-2013).

Compte tenu de ce précédent, ainsi que de la complexité accrue de la gestion du temps parlementaire depuis la révision constitutionnelle de 2008, il est difficile de ne pas émettre de réserves quant à l'efficacité – au regard de l'objectif affiché d'un « *agencement plus rigoureux des travaux* » <sup>(4)</sup> de notre Assemblée – que pourrait avoir en pratique la limitation, prévue au présent article, des possibilités de tenir des séances supplémentaires.

---

(1) Guy Carcassonne et Marc Guillaume, *La Constitution*, 12<sup>e</sup> éd., 2014, p. 169.

(2) En particulier, à l'article 50 du Règlement, la procédure permettant de prolonger les séances au-delà des horaires normaux a été assouplie par la résolution du 25 mars 1998 et les horaires de début des séances ont été retardés d'une demi-heure par la résolution du 26 mars 2003. Sur les séances de nuit, voir également *infra*, 2.

(3) Depuis 1995, un double record a été battu sous la XIII<sup>e</sup> législature : celui du nombre de jours de séances tenues lors de sessions extraordinaires (75 jours, au lieu de 70 jours sous la XI<sup>e</sup> législature) et celui de la durée totale des séances tenues lors de telles sessions extraordinaires (753 heures 10 minutes, à comparer à 579 heures sous la XI<sup>e</sup> législature).

(4) Exposé des motifs de la présente proposition de résolution.

## 2. L'encadrement des séances de nuit

Censées disparaître avec l'instauration, en 1995, de la session ordinaire unique, les séances de nuit demeurent aussi fréquentes que courantes. L'exposé des motifs de la présente proposition de résolution évoque « *une dérive préoccupante : depuis 2012, 126 séances se sont achevées après 1 heure du matin (sur un total de 234 séances de nuit), contre 96 (sur 205) entre 2007 et 2009 et 80 (sur 226) entre 2002 et 2004* ».

À l'heure actuelle, l'article 50, alinéa 4, du Règlement dispose que les séances qui se tiennent en soirée ont lieu de 21 h 30 à une heure le lendemain. Toutefois, l'alinéa 5 du même article prévoit que l'Assemblée peut décider de prolonger ces séances au-delà de l'horaire normal :

– soit sur proposition de la Conférence des présidents pour un ordre du jour déterminé ;

– soit sur proposition de la commission saisie au fond ou du Gouvernement pour continuer le débat en cours ; dans ce dernier cas, l'Assemblée est consultée sans débat par le Président.

**Le 2° du présent article vise à rendre plus rares les séances se prolongeant au-delà d'une heure du matin. Une telle prolongation ne serait désormais admise « que pour achever une discussion en cours ».**

Deux types de pratiques seraient ainsi prohibés :

– il ne serait plus possible de *commencer une nouvelle discussion*, par exemple l'examen d'un nouveau texte, au-delà d'une heure du matin. Ce cas de figure est néanmoins des plus rares en pratique ;

– il ne serait pas davantage possible de *continuer une discussion en cours* au-delà d'une heure du matin, puis de la poursuivre au cours d'une autre séance. Ce cas de figure est, lui, beaucoup plus fréquent.

En revanche, s'il s'agit seulement de *terminer une discussion en cours*, la poursuite de la séance au-delà d'une heure du matin sera possible dans les conditions habituelles (décision de l'Assemblée sur proposition de la Conférence des présidents, de la commission saisie au fond ou du Gouvernement). Concrètement, il appartiendra donc à l'Assemblée nationale d'apprécier si la poursuite de la discussion au-delà d'une heure du matin est justifiée par la perspective d'achever l'examen du texte concerné.

Encore conviendrait-il de s'accorder sur le sens exact des termes : « *achever une discussion* ». Si, pour votre rapporteur, il s'agit manifestement de terminer la discussion du projet ou de la proposition de loi, il pourrait aussi être soutenu que la prolongation est permise afin d'achever – seulement – la discussion générale ou la discussion d'un amendement ou d'un



article, ce qui viderait alors la modification du Règlement de l'essentiel de sa portée.

Le Règlement ne comporte, par ailleurs, aucune heure limite à laquelle devrait nécessairement se terminer une séance se prolongeant au-delà d'une heure du matin. En pratique, l'usage veut que soit respecté un délai d'au moins huit heures entre la clôture de la séance de nuit et l'ouverture de celle du lendemain matin. La jurisprudence du Conseil constitutionnel, quant à elle, se borne à prévoir qu'un jour de séance ne peut se prolonger « *au-delà de l'heure d'ouverture de la séance du lendemain et en tout état de cause au-delà d'une période de vingt-quatre heures* »<sup>(1)</sup>.

**À l'initiative de M. Roger-Gérard Schwartzberg, votre commission des Lois a ajouté les présidents de groupe aux autorités<sup>(2)</sup> pouvant demander de prolonger la séance au-delà l'horaire normal d'une heure du matin** – l'Assemblée étant alors consultée sans débat par le Président sur cette demande. Cette disposition pourrait trouver à s'appliquer, en particulier, lors de la discussion de propositions de loi dans le cadre d'une journée réservée aux groupes d'opposition ou minoritaires en application de l'article 48, alinéa 5, de la Constitution.

\*

\* \*

*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

---

(1) *Décision n° 95-368 DC du 15 décembre 1995, Résolution modifiant le Règlement du Sénat, cons. 17.*

(2) *Il s'agit actuellement du Gouvernement et de la commission compétente au fond (voir supra).*

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

Cet article tend à mettre fin la règle selon laquelle les demandes de parole pour un fait personnel ne sont accordées qu'en fin de séance.

L'article 58, alinéa 4, du Règlement prévoit aujourd'hui que lorsqu'un député demande la parole pour un fait personnel, elle ne lui est accordée qu'en fin de séance. Il est proposé de supprimer ces dispositions et d'aligner le traitement des faits personnels sur celui prévu pour les rappels au Règlement et pour les demandes touchant au déroulement de la séance, lesquels « *ont toujours priorité sur la question principale* » et suspendent sa discussion (article 58, alinéa 1<sup>er</sup>, du Règlement).

La spécificité de la règle prévue à l'article 58, alinéa 4, qui pouvait s'expliquer par la volonté de ne pas envenimer une discussion touchant à des considérations personnelles, ne se justifie plus désormais.

D'une part, les demandes de parole pour fait personnel sont rares en pratique. À titre d'exemple, du 1<sup>er</sup> octobre 2012 au 30 septembre 2013, ont été dénombrés seulement 15 faits personnels, à comparer à 617 rappels au règlement.

D'autre part, la règle consistant à reporter le débat à la fin de la séance est facilement contournée par l'usage détourné du rappel au règlement <sup>(1)</sup>.

---

(1) Voir, pour un exemple d'usage du rappel au règlement visant à condamner des « attaques personnelles », le compte rendu de la première séance du 1<sup>er</sup> octobre 2012, Journal officiel, p. 3009 et, pour une controverse sur la nature d'un rappel au règlement, les débats de la première séance du 16 juillet 2014, Journal officiel, p. 5576.

\*

\* \*

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

*Puis elle adopte l'article 7 modifié.*

*Article 7 bis (nouveau)*  
(article 62 du Règlement de l'Assemblée nationale)

### **Publicité des délégations de vote**

Introduit à l'initiative de M. François de Rugy, cet article modifie l'article 62 du Règlement, relatif au vote des députés, afin de prévoir que **la liste des délégations de vote est publiée au *Journal officiel* à la suite du compte rendu de chaque séance.**

D'importants progrès dans la transparence des scrutins ont déjà été réalisés cette année, à la suite de la décision du Bureau du 5 février 2014, prise sur proposition du Président Bartolone.

D'une part, depuis le mois d'avril, pour les scrutins publics ordinaires, toute possibilité de délégation de vote autre que celles prévues par l'ordonnance organique du 7 novembre 1958 a été supprimée <sup>(1)</sup>.

D'autre part, l'arrêté du Bureau du 5 février 2014 a modifié l'article 13 de l'Instruction générale du Bureau, afin de prévoir, pour l'ensemble des scrutins publics (ordinaires ou solennels), la publication de la liste nominative intégrale des votants et la précision, pour chacun, de leur position de vote.

Cet article tend à aller plus loin : dès lors que les délégations de vote ne peuvent plus être décidées que pour des motifs légitimes, il prévoit de les rendre publiques. Concrètement, **la liste des noms des députés ayant délégué leur droit de vote serait publiée au *Journal officiel***, à la suite du compte rendu de la séance publique concernée.

Une publication de ce type existait avant 1993 : prévue à l'article 13 de l'Instruction générale du Bureau <sup>(2)</sup>, cette publicité a été supprimée par un arrêté

---

(1) *L'article 1<sup>er</sup> de l'ordonnance n° 58-1066 du 7 novembre 1958 portant loi organique autorisant exceptionnellement les parlementaires à déléguer leur droit de vote dispose que « les membres du Parlement ne sont autorisés à déléguer leur droit de vote que dans les cas suivants : 1° maladie, accident ou événement familial grave empêchant le parlementaire de se déplacer ; 2° mission temporaire confiée par le Gouvernement ; 3° service militaire accompli en temps de paix ou en temps de guerre ; 4° participation aux travaux des assemblées internationales en vertu d'une désignation faite par l'Assemblée nationale ou le Sénat ; 5° en cas de session extraordinaire, absence de la métropole ; 6° cas de force majeure appréciés par décision des bureaux des assemblées ».*

(2) « Deux rubriques spéciales mentionnent les noms des députés qui ont délégué leur droit de vote pour l'un des motifs prévus par l'ordonnance n° 58-1066 du 7 novembre 1958 ou se sont fait excuser en application de l'article 162 du Règlement ».

du Bureau du 13 octobre 1993, lorsque, sous l'impulsion du Président de l'Assemblée nationale, Philippe Séguin, la pratique du vote par groupe a été abandonnée au profit du vote personnel de chaque député.

\*

\* \*

*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 7 ter (nouveau)*

(articles 70 à 76, articles 77 et 77-1 et article 79 du Règlement de l'Assemblée nationale)

#### **Régime disciplinaire applicable aux députés**

Introduit à l'initiative de votre rapporteur, cet amendement tend à clarifier et à réordonner les dispositions réglementaires consacrées à la discipline des députés.

Les dispositions actuelles sont, en effet, complexes et peu lisibles, insuffisamment précises quant au caractère contradictoire de la procédure et muettes sur les questions de déontologie – alors même que des dispositions relatives à la déontologie sont prévues à l'article 8 de la proposition de résolution <sup>(1)</sup>.

Le 1<sup>o</sup> du présent article procède à une nouvelle rédaction des articles 70 à 73 du Règlement.

**Le nouvel article 70 du Règlement énumère les différents comportements pouvant entraîner le prononcé d'une sanction disciplinaire.**

Il reprend, pour l'essentiel, des dispositions figurant dans le Règlement, sous une forme plus éparse. En outre, par rapport au droit actuel, il ajoute :

– les « *provocations* » envers l'Assemblée ou son Président, alors que les dispositions en vigueur ne mentionnent que les « *outrages* » à leur égard <sup>(2)</sup>, ce qui est d'autant moins cohérent que d'autres dispositions répriment les provocations à l'égard d'un ou plusieurs collègues députés <sup>(3)</sup>. Précisons que dans l'ensemble des dispositions relatives à la discipline, comme d'ailleurs dans le Règlement en

---

(1) Voir, en particulier, le nouvel article 80-4 inséré dans le Règlement par l'article 8 de la proposition de résolution, tel que modifié par la commission des Lois.

(2) Actuel article 73, alinéa 4, du Règlement.

(3) Actuel article 71, alinéa 5, du Règlement.

général, les mots : « *le Président* » désignent le président de séance (qui peut être ou non le Président de l'Assemblée nationale) ;

– le manquement à une obligation déontologique (7° de l'article 70 du Règlement). Il s'agit d'une mise en cohérence avec le dernier alinéa du nouvel article 80-4 (proposé à l'article 8 de la proposition de résolution), qui permet au Bureau, après avoir été saisi par le déontologue et à l'issue d'une procédure contradictoire, de « *prendre à l'encontre du député toute mesure destinée à faire cesser [un] manquement* » au code de déontologie <sup>(1)</sup>. Le prononcé d'une sanction disciplinaire pourrait ainsi constituer l'une des mesures susceptibles d'être prononcées ou proposées par le Bureau dans ce cadre.

**Le nouvel article 71 du Règlement dresse la liste des *sanctions* (ou « *peines* ») disciplinaires applicables aux députés.**

Comme aujourd'hui, quatre sanctions sont prévues :

- le rappel à l'ordre ;
- le rappel à l'ordre avec inscription au procès-verbal ;
- la censure ;
- la censure avec exclusion temporaire.

**Le nouvel article 72 du Règlement simplifie la *procédure disciplinaire* actuellement applicable, en la définissant de manière plus lisible.**

Le Bureau apparaît comme l'organe central de cette procédure : c'est à ce dernier que des sanctions peuvent être proposées, par le Président ou par tout député victime d'un agissement répréhensible au sens de l'article 70. La procédure est contradictoire : le Bureau entend le député susceptible d'être sanctionné ou, à la demande de ce dernier, l'un de ses collègues en son nom. C'est également au Bureau qu'il revient de prononcer un rappel à l'ordre avec inscription au procès-verbal ou de saisir l'Assemblée elle-même en vue d'une censure (simple ou avec exclusion temporaire).

Est toutefois ménagée la possibilité pour le Président de séance de prononcer un rappel à l'ordre, simple ou avec inscription au procès-verbal, moyennant deux limites :

– d'une part, en cas de rappel à l'ordre avec inscription au procès-verbal, le député concerné peut obtenir d'être entendu par le Bureau ou de faire entendre en son nom l'un de ses collègues ;

---

(1) Votre commission des Lois a précisé ces dispositions, en modifiant l'article 8 de la proposition de résolution (voir infra).

– d’autre part, le Président ne peut sanctionner un manquement à la déontologie. La compétence du Bureau en la matière, définie aux futurs articles 80-1 et suivants du Règlement, est en effet une exigence légale : depuis la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, l’article 4 *quater* de l’ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires dispose : « *Le bureau de chaque assemblée, après consultation de l’organe chargé de la déontologie parlementaire, détermine des règles en matière de prévention et de traitement des conflits d’intérêts. Il veille à leur respect et en contrôle la mise en œuvre* ».

**Le nouvel article 73 du Règlement définit, sans changement par rapport au droit en vigueur, les effets des différentes sanctions disciplinaires :**

– le rappel à l’ordre avec inscription au procès-verbal emporte de droit la privation, pendant un mois, du quart de l’indemnité parlementaire allouée au député ;

– la censure simple emporte de droit la privation, pendant un mois, de la moitié de l’indemnité parlementaire allouée au député ;

– la censure avec exclusion temporaire emporte de droit la privation, pendant deux mois, de la moitié de l’indemnité parlementaire allouée au député. Elle entraîne également l’interdiction de prendre part aux travaux de l’Assemblée et de réparaître dans le Palais de l’Assemblée jusqu’à l’expiration du quinzième jour de séance qui suit celui où la peine a été prononcée. Dans le cas où la censure avec exclusion temporaire est appliquée pour la deuxième fois à un député, l’exclusion s’étend à trente jours de séance.

Le 2° du présent article abroge les articles 74 à 76 du Règlement, dont les dispositions sont, pour l’essentiel, reprises dans les nouveaux articles 70 à 73.

Le 3° du présent article modifie l’article 77 du Règlement, afin d’y apporter une précision (conformément à l’article 13, seul le Président de l’Assemblée, non le président de séance, peut convoquer le Bureau) et d’y procéder à une coordination (avec l’article 73 modifié).

Le 4° du présent article modifie, par coordination, l’article 77-1 du Règlement.

Le 5° du présent article modifie, par coordination, l’article 79 du Règlement.

\*  
\* \*

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

**M. le président Jean-Jacques Urvoas, rapporteur.** Assez long, cet amendement consiste en fait à réordonnancer, 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 7 quater (nouveau)*

(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**

Introduit sur proposition de votre rapporteur, cet article apporte deux précisions relatives aux modalités de fonctionnement de la 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, prévue à l'article 80 du Règlement <sup>(1)</sup>.

D'une part, l'alinéa 1<sup>er</sup> de cet article prévoit aujourd'hui que cette commission comporte quinze membres titulaires et quinze membres suppléants, qu' « un suppléant est associé à chaque titulaire » et qu' « il ne peut le remplacer que pour l'ensemble de l'examen d'une demande ». Ces dispositions peuvent susciter un doute quant à la possibilité, pour un suppléant, d'assister aux réunions de la commission lorsqu'il n'a pas à remplacer le membre titulaire.

---

(1) Cette commission contribue à la mise en œuvre de l'article 26, alinéa 3, de la Constitution (« La détention, les mesures privatives ou restrictives de liberté ou la poursuite d'un membre du Parlement sont suspendues pour la durée de la session si l'assemblée dont il fait partie le requiert. »).



Afin de dissiper ce doute, le présent article tend à **préciser que le membre suppléant n'assiste aux travaux de la commission que s'il est appelé à remplacer le membre titulaire** – ce remplacement ne pouvant valoir, comme le prévoit déjà le Règlement, que pour l'ensemble de l'examen de la demande de suspension.

D'autre part, l'alinéa 2 de l'article 80 renvoie aujourd'hui au chapitre X du Règlement, intitulé « *Travaux des commissions* », ce qui aurait pour effet de soumettre la commission aux nouvelles règles de publicité prévues à l'article 46 (inclus dans le chapitre X), tel que modifié par l'article 2 de la proposition de résolution.

La 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 est un organe qui ne participe ni aux travaux législatifs, ni aux travaux de contrôle du Gouvernement ou d'évaluation des politiques publiques. Elle statue sur des demandes liées à des dossiers pénaux individuels. **Selon la pratique actuelle, ses travaux ne font pas l'objet d'une publicité de même ordre que ceux des commissions permanentes** <sup>(1)</sup>. **En excluant l'applicabilité de l'article 46 à cette commission, le présent article vise à maintenir les conditions actuelles d'organisation de ses travaux.**

\*

\* \*

*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.*

---

(1) Voir également supra le commentaire de l'article 2.

### Article 8

(articles 80-1 à 80-5 [nouveaux] du Règlement de l'Assemblée nationale)

## Déontologie des députés

Cet article tend à insérer dans le chapitre XIV (« Discipline et immunité ») du titre I<sup>er</sup> du Règlement de l'Assemblée nationale quatre nouveaux articles relatifs à la déontologie des députés. Il s'agit d'élever au niveau réglementaire, mais aussi de renforcer, les dispositions relatives à la déontologie adoptées sous la législature précédente.

### 1. Les dispositions sur la déontologie aujourd'hui en vigueur

À la fin de l'année 2010, le Bureau de l'Assemblée nationale avait décidé, sur proposition de son Président, M. Bernard Accoyer, de confier une réflexion sur la prévention des conflits d'intérêts à un groupe de travail composé de membres du Bureau, du président de la commission des Lois, M. Jean-Luc Warsmann, et de deux représentants par groupe politique.

Les deux rapporteurs de ce groupe de travail étaient M. Jean-Pierre Balligand et Mme Arlette Grosskost. Leurs propositions aboutirent à **une décision du Bureau de l'Assemblée nationale du 6 avril 2011, prise à l'unanimité**, qui institua un code de déontologie, un déontologue et des obligations déclaratives nouvelles <sup>(1)</sup>.

Le **code de déontologie des députés**, qui s'inspire de nombreux exemples étrangers (États-Unis, Canada, Royaume-Uni, Espagne...) définit une série de « *principes* » devant guider le comportement des membres de l'Assemblée nationale : respect de l'intérêt général, indépendance, objectivité, responsabilité, probité et exemplarité <sup>(2)</sup>.

Le respect de ces principes est garanti par la mise en place d'un **déontologue**, non membre du Parlement, doté d'un statut visant à garantir son indépendance :

– il est désigné par les trois cinquièmes des membres du Bureau, sur proposition du Président, avec l'accord d'au moins un président d'un groupe d'opposition. Ces conditions de nomination renforcées, donnant un rôle essentiel à l'opposition, sont tout à fait inédites en matière parlementaire ;

– son mandat n'est pas renouvelable ;

---

(1) Le code de déontologie des députés et la décision du Bureau du 6 avril 2011 sont accessibles aux adresses suivantes : [http://www.assemblee-nationale.fr/qui/code\\_deontologie.asp](http://www.assemblee-nationale.fr/qui/code_deontologie.asp) et [http://www.assemblee-nationale.fr/qui/bureau\\_deontologie.asp](http://www.assemblee-nationale.fr/qui/bureau_deontologie.asp).

(2) En annexe à son rapport public annuel, remis le 20 novembre 2013, Mme Noëlle Lenoir, alors déontologue, a publié un « Guide pratique pour l'application du code de déontologie des députés », qui donne des exemples concrets (anonymisés) d'application de ce code et permet ainsi aux députés de disposer d'un document de référence.

– il ne peut être démis de ses fonctions qu'en cas d'incapacité ou de manquement à ses obligations, dans les mêmes conditions que sa nomination.

Le premier déontologue de l'Assemblée nationale fut M. Jean Gicquel, nommé par le Bureau le 15 juin 2011. Pour la XIV<sup>e</sup> législature, lui a succédé Mme Noëlle Lenoir, par décision du Bureau du 10 octobre 2012. Puis, en remplacement de Mme Lenoir, démissionnaire, M. Ferdinand Mélin-Soucramanien a été nommé déontologue le 16 avril 2014, sur proposition du Président de l'Assemblée nationale, à l'unanimité des membres du Bureau et avec l'accord des présidents des groupes d'opposition.

En outre, la décision du Bureau du 6 avril 2011 précitée rendait obligatoire le dépôt par les députés d'une **déclaration d'intérêts**, remise au déontologue et demeurant confidentielle – sauf en cas de manquement. Ces dispositions ne sont aujourd'hui plus pertinentes depuis que la loi organique n° 2013-906 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique a rendu obligatoire la production par les membres du Parlement de **déclarations d'intérêts et d'activités** : prévues à l'article L.O. 135-1 du code électoral, ces déclarations sont contrôlées par la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP)<sup>(1)</sup> et mises en ligne sur son site internet, auquel renvoie également le site de l'Assemblée nationale. Les premières déclarations de ce type ont été rendues publiques à compter du 24 juillet 2014.

C'est l'occasion de rappeler ici que les deux lois du 11 octobre 2013 sur la transparence de la vie publique ont représenté d'indéniables avancées démocratiques. Comme l'a souligné *Transparency International*, « ces lois portent en elles les conditions d'un renforcement de la confiance dans l'action publique »<sup>(2)</sup>. « Dix-huit mois après l'élection du Président de la République, c'est un bilan globalement positif » que cette association dressait des lois en question<sup>(3)</sup>.

La décision du Bureau du 6 avril 2011 prévoit, par ailleurs, que les députés doivent déclarer au déontologue de l'Assemblée nationale **tout don ou avantage d'une valeur supérieure à 150 euros** dont ils ont bénéficié, ainsi que **tout voyage** accompli à l'invitation, totale ou partielle, d'une personne morale ou physique.

Pour garantir le respect de l'ensemble de ces dispositions, entrées en vigueur à compter de l'actuelle législature, l'article 5 de la décision du Bureau précitée instaure une **procédure en manquement** : en cas d'absence de dépôt d'une déclaration d'intérêts, de déclaration fautive ou incomplète ou en cas de méconnaissance de l'un des principes énoncés dans le code de déontologie, le déontologue en informe le député et le Président de l'Assemblée nationale et

---

(1) Elles sont remises au Président de cette Haute Autorité, ainsi qu'au Bureau de l'Assemblée nationale.

(2) Selon les termes de M. Daniel Lebègue, président de Transparency International France, dans une tribune publiée sur le site du Nouvel Observateur le 17 septembre 2013.

(3) Transparency International France, rapport public annuel 2013.

formule « *toutes préconisations nécessaires pour lui permettre de se conformer à ses devoirs* ». Si le député concerné n’y donne pas suite, le déontologue saisit le Président de l’Assemblée nationale, qui en réfère au Bureau, lequel doit statuer dans les deux mois. À l’issue d’une procédure contradictoire, « *si le Bureau conclut à l’existence d’un manquement, il rend publiques ses conclusions. Il en informe le député qui doit prendre toutes dispositions pour se conformer à ses devoirs* ».

Par ailleurs, **le déontologue peut être saisi par tout député qui souhaite, pour son cas personnel, le consulter sur des questions déontologiques**. Ces demandes de consultation, ainsi que les avis rendus par le déontologue, sont confidentiels : seuls les députés concernés peuvent les rendre publics. Dans son rapport public annuel, publié en novembre 2013, Mme Noëlle Lenoir indiquait avoir été saisie dans ce cadre, depuis le 10 octobre 2012, par une cinquantaine de députés.

## **2. L’insertion dans le Règlement de l’Assemblée nationale de dispositions sur la déontologie**

Le présent article tend à consacrer dans le Règlement, en les renforçant, les dispositions relatives à la déontologie déjà existantes<sup>(1)</sup>. De **nouveaux articles 80-1 à 80-4** seraient ainsi introduits à la fin du chapitre XIV, aujourd’hui intitulé « Discipline et immunité », du titre I<sup>er</sup>. **À l’initiative de votre rapporteur, l’intitulé de ce chapitre a été modifié en conséquence par votre Commission (« Discipline, immunité et déontologie »).**

D’une manière générale, les termes retenus dans la présente proposition de résolution se veulent plus normatifs que ceux issus de la réforme de 2011, qui relevaient davantage du registre moral : les « *principes* » devant animer le comportement des députés feraient désormais place à des « *règles* »<sup>(2)</sup> ; des « *obligations déontologiques s’imposant aux députés* » succéderaient aux « *devoirs* »<sup>(3)</sup>.

---

(1) À titre de comparaison, à la suite d’un arrêté du Bureau du Sénat du 25 juin 2014, les règles déontologiques applicables aux membres du Sénat ont été insérées, à compter du 1<sup>er</sup> octobre 2014, dans l’Instruction générale du Bureau. L’article XX bis de cette dernière énumère ces règles déontologiques, l’article XX ter est consacré au Comité de déontologie parlementaire du Sénat et un « guide de bonnes pratiques » est annexé à l’Instruction générale du Bureau.

(2) Le terme de « règles » figure aux nouveaux articles 80-1, 80-3 et 80-4 du Règlement.

(3) Selon le nouvel article 80-1 du Règlement, le code de déontologie établi par le Bureau devra définir « les obligations déontologiques s’imposant aux députés ». Au nouvel article 80-4, il est fait référence à un manquement aux « obligations » du député, et non plus à ses « devoirs » comme à l’article 5 de la décision du Bureau du 6 avril 2011 précitée.

Article 80-1 [nouveau] du Règlement  
**Compétences du Bureau en matière de déontologie, existence d'un  
déontologue et définition du conflit d'intérêts**

Le nouvel article 80-1 du Règlement, dont le contenu est nouveau par rapport aux dispositions déontologiques en vigueur, a plusieurs objets :

– il détermine les compétences du Bureau de l'Assemblée nationale <sup>(1)</sup> en matière de déontologie ;

– il consacre, au niveau du Règlement, l'existence d'un code de déontologie et d'un déontologue, alors que leur base juridique actuelle est une simple décision du Bureau (décision du 6 avril 2011 précitée) ;

– il définit la notion de conflit d'intérêts.

Ce nouvel article 80-1 met en œuvre l'article 4 *quater* de l'ordonnance n° 58-1100 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, introduit par la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, selon lequel « *le bureau de chaque assemblée, après consultation de l'organe chargé de la déontologie parlementaire, détermine des règles en matière de prévention et de traitement des conflits d'intérêts. Il veille à leur respect et en contrôle la mise en œuvre* ».

En ce sens, le futur article 80-1 dispose que le Bureau « *établit un code de déontologie définissant les obligations déontologiques s'imposant aux députés* ». Ce code de déontologie doit notamment **déterminer** « *les règles en matière de prévention et de traitement des conflits d'intérêts* ».

Le conflit d'intérêts est défini, sur le modèle de l'article 2 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 précitée <sup>(2)</sup>, comme « *toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés de nature à influencer ou paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif du mandat* ».

Cette définition est nécessaire, puisque ni celle figurant à l'article 2 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013, ni les mesures de prévention et de traitement des conflits d'intérêts prévues par cette loi, ne sont applicables aux membres du Parlement, conformément au principe d'autonomie des assemblées parlementaires <sup>(3)</sup>. La définition qu'il est proposé de faire figurer dans le

---

(1) *Le Bureau de l'Assemblée nationale se compose du Président de l'Assemblée nationale, des six vice-présidents, des trois questeurs et des douze secrétaires de l'Assemblée nationale (article 8 du Règlement).*

(2) « Au sens de la présente loi, constitue un conflit d'intérêts toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer ou à paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction. »

(3) *L'article 2 de cette loi s'applique aux membres du Gouvernement, aux membres des autorités administratives ou publiques indépendantes, aux titulaires de fonctions exécutives locales et aux agents chargés d'une mission de service public.*

Règlement est légèrement différente de celle, actuellement prévue à l'article 4 de la décision du Bureau du 6 avril 2011 <sup>(1)</sup>, notamment en ce que cette dernière ne fait pas référence aux conflits entre deux intérêts publics. La définition proposée au présent article est, en revanche, conforme à celle retenue par le législateur pour les autres responsables publics.

Enfin, le nouvel article 80-1 du Règlement, là encore en application de l'article 4 *quater* de l'ordonnance du 17 novembre 1958, **confie au Bureau le soin de veiller au respect du code de déontologie et d'en contrôler la mise en œuvre et ajoute qu' « il nomme à cet effet un déontologue ».**

L'existence du déontologue est ainsi consacrée au niveau du Règlement, après que la loi du 11 octobre 2013 a posé le principe de l'existence d'un « *organe chargé de la déontologie parlementaire* » (article 4 *quater* de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958).

En pratique, il appartiendra donc au Bureau de définir, après consultation du déontologue <sup>(2)</sup>, un code de déontologie. Sans doute ce code s'inspirera-t-il de celui aujourd'hui en vigueur depuis le 6 avril 2011. Sans doute ira-t-il plus loin, notamment pour définir les différentes attitudes à adopter et les procédures à suivre en cas de conflit d'intérêts, par exemple la publication d'une information en ce sens dans le rapport de la commission ou une déclaration préalable à un débat en séance publique <sup>(3)</sup>.

Au-delà de la question de la prévention et du traitement des conflits d'intérêts, d'autres dispositions pourraient trouver leur place dans le code de déontologie des députés. Ainsi, les dispositions relatives aux dons, avantages et voyages pourraient être codifiées.

Dès février 2012, dans son rapport au Bureau de l'Assemblée nationale, M. Jean Gicquel avait, quant à lui, préconisé de mieux encadrer l'organisation des colloques tenus à l'Assemblée nationale, de rendre plus transparent le

---

(1) *La situation de conflit d'intérêts y est* « entendue comme une situation d'interférence entre les devoirs du député et un intérêt privé qui, par sa nature et son intensité, peut raisonnablement être regardé comme pouvant influencer ou paraître influencer l'exercice de ses fonctions parlementaires ».

(2) *Consultation imposée par l'article 4 quater de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 précitée et prévue au nouvel article 80-3, alinéa 1<sup>er</sup>, du Règlement.*

(3) *À titre indicatif, le « guide de bonnes pratiques » annexé à l'article XX ter de l'Instruction générale du Bureau comporte notamment les dispositions suivantes :*

« Déclaration orale d'intérêts : dans un objectif de transparence, les membres du Sénat peuvent, lors d'un débat en commission, faire une déclaration orale des intérêts qu'ils détiennent ayant un lien avec l'objet du débat. Cette déclaration orale est mentionnée au compte rendu de la réunion.

« Exercice de la fonction de rapporteur : un membre du Sénat susceptible d'être investi de la fonction de rapporteur d'un texte législatif ou d'une commission d'enquête, d'une mission d'information ou de contrôle, apprécie si les intérêts privés qu'il détient lui paraissent de nature à le placer dans une situation de conflit d'intérêts. Il peut renoncer à cette fonction s'il considère que son acceptation présente un tel risque au regard de la déontologie. »

fonctionnement des « clubs parlementaires »<sup>(1)</sup> et de rationaliser les organismes extraparlimentaires<sup>(2)</sup>.

Mme Noëlle Lenoir avait également formulé plusieurs recommandations dans son rapport public de 2013<sup>(3)</sup> :

– prévoir la déclaration au déontologue des « clubs parlementaires » dont est membre un député, avec indication de leur source de financement ;

– compléter la partie du code consacrée à l'indépendance par des dispositions indiquant que l'indemnité représentative de frais de mandat (IRFM), librement gérée par les députés, ne peut être destinée qu'à couvrir les frais afférents à l'exercice du mandat parlementaire ;

– ajouter dans le code de déontologie un « *principe de vigilance* », prévoyant que les députés s'assurent de l'objet et des modalités de financement des structures et activités auxquelles ils participent ;

– introduire dans le code une référence à « *loyauté institutionnelle* », qui devrait conduire les députés à s'abstenir de toute action pouvant causer un préjudice à l'Assemblée nationale.

L'actuel déontologue, M. Ferdinand Mélin-Soucramanien, a, pour sa part, indiqué dans la presse, le 11 septembre 2014, qu'il proposerait au Bureau un ajout au code de déontologie des députés prévoyant qu'« *ils s'abstiennent de toute action pouvant porter atteinte à l'image de l'Assemblée, comme ne pas payer ses impôts* »<sup>(4)</sup>.

#### Article 80-2 [nouveau] du Règlement **Désignation du déontologue et durée de ses fonctions**

Le nouvel article 80-2 du Règlement consacre, sans les modifier, les modalités de désignation du déontologue et les règles relatives à la durée de ses fonctions, qui figurent actuellement à l'article 2 de la décision du Bureau du 6 avril 2011 relative au respect du code de déontologie des députés.

Comme on l'a vu, ces modalités et ces règles sont les suivantes :

– le déontologue, qualifié de « *personnalité indépendante* », est **nommé par le Bureau, à la majorité des trois cinquièmes de ses membres, sur**

---

(1) Les « clubs parlementaires », dépourvus de tout statut juridique formalisé, sont des organismes sans lien avec l'Assemblée nationale, généralement créés et financés par des sociétés de relations publiques, des grands groupes ou des associations professionnelles, ayant pour finalité d'informer et d'influencer les parlementaires dans les domaines les plus divers (santé, sport, agriculture, numérique, etc.).

(2) Il s'agit d'organismes créés par la loi ou par voie réglementaire, généralement placés auprès d'un membre du Gouvernement et disposant de compétences consultatives ou décisionnelles.

(3) Noëlle Lenoir, Rapport public annuel du déontologue de l'Assemblée nationale, 20 novembre 2013, p. 93.

(4) Bulletin quotidien du 12 septembre 2014, p. 24.

**proposition du Président de l'Assemblée nationale et avec l'accord d'au moins un président d'un groupe d'opposition ;**

– il exerce ses fonctions **pour la durée de la législature** et son mandat n'est **pas renouvelable** ;

– il ne peut être **démis de ses fonctions** qu'en cas d'incapacité ou de manquement à ses obligations, dans les mêmes conditions que celles exigées pour sa nomination, sur décision du Bureau prise à la majorité des trois cinquièmes de ses membres, sur proposition du Président et avec l'accord d'au moins un président d'un groupe d'opposition.

Article 80-3 [nouveau] du Règlement  
**Compétences du déontologue**

Le nouvel article 80-3 du Règlement définit les compétences du déontologue.

Conséquence nécessaire de l'article 4 *quater* de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958, il est prévu que **le Bureau consulte le déontologue pour la détermination des règles de prévention et de traitement des conflits d'intérêts appelées à figurer dans le code de déontologie des députés**. Cette compétence s'exercera lors de l'établissement d'un nouveau code de déontologie, mais également en cas de modification apportée à ce code.

En raison de la création, par les lois du 11 octobre 2013 précitées, de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, la mission de collecte et de conservation des déclarations d'intérêts des députés par le déontologue <sup>(1)</sup> n'a plus lieu d'être et n'est donc pas reprise à l'article 80-3 du Règlement. Rappelons que ces documents – devenus déclarations d'intérêts et d'activités – sont désormais publics, la Haute Autorité assurant leur mise en ligne.

Pour le reste, les autres règles relatives aux compétences du déontologue proposées au nouvel article 80-3 sont, à quelques détails près, celles aujourd'hui prévues à l'article 3 de la décision du Bureau du 6 avril 2011 précitée :

– **le déontologue peut être saisi par tout député qui souhaite, pour son cas personnel, le consulter sur le respect des règles définies dans le code de déontologie**. Les demandes de consultation et les avis donnés sont **confidentiels** et ne peuvent être rendus publics que par le député concerné ;

– le déontologue et les personnes qui l'assistent dans sa mission <sup>(2)</sup> sont tenus au **secret professionnel** et ne peuvent faire état d'aucune information recueillie dans l'exercice de leurs fonctions. Si les sanctions qui figuraient dans la

---

(1) Mission prévue, avant l'entrée en vigueur des lois sur la transparence de la vie publique, à l'article 3, alinéa 1<sup>er</sup>, de la décision du Bureau du 6 avril 2011 précitée.

(2) Le déontologue bénéficie de l'assistance de fonctionnaires de l'Assemblée nationale.



décision du Bureau du 6 avril 2011 ne sont pas reprises dans le Règlement, elles sont, en tout cas de cause, applicables : en cas de violation du secret professionnel, des poursuites fondées sur l'article 226-13 du code pénal sont possibles <sup>(1)</sup> et le déontologue pourrait être démis de ses fonctions par le Bureau dans les conditions prévues à l'article 80-2, alinéa 2 du Règlement (voir ci-avant) ;

– le déontologue établit un **rapport annuel**, remis au Président et au Bureau. Rendu public, ce rapport présente des propositions visant à « *améliorer le respect des règles définies dans le code de déontologie* » et rend compte des conditions générales d'application de ces règles, « *sans faire état d'éléments relatifs à un cas personnel* ».

Il reviendra à la pratique, comme l'avait suggéré Mme Noëlle Lenoir dès novembre 2013 dans son rapport public, de préciser les relations et l'articulation des tâches entre le déontologue de l'Assemblée nationale et la Haute Autorité pour la transparence de la vie politique.

#### Article 80-4 [nouveau] du Règlement **Manquement aux obligations déontologiques**

Le nouvel article 80-4 du Règlement organise la procédure applicable en cas de manquement par un député à ses obligations déontologiques. Il reprend, pour partie, les dispositions déjà en vigueur à l'article 5 de la décision du Bureau du 6 avril 2011 précitée.

Aux termes du présent article, si le déontologue constate « *un manquement aux règles définies dans le code de déontologie* », il en informe le député concerné et le Président de l'Assemblée nationale. Il fait au député toutes les « *recommandations nécessaires pour lui permettre de se conformer à ses obligations* » <sup>(2)</sup>.

**Si le député conteste avoir manqué à ses obligations ou estime ne pas devoir suivre les recommandations du déontologue, celui-ci saisit le Président, qui saisit le Bureau afin que celui-ci statue, dans les deux mois, sur ce manquement.** À la différence des dispositions en vigueur <sup>(3)</sup>, il n'est pas précisé que cette saisine n'est pas rendue publique : la confidentialité ou la publicité de la procédure sont donc laissées à la discrétion du déontologue, du Président de l'Assemblée nationale et des membres du Bureau.

Une fois saisi, le Bureau peut entendre le député concerné, l'audition étant de droit à la demande de ce dernier.

---

(1) « La révélation d'une information à caractère secret par une personne qui en est dépositaire soit par état ou par profession, soit en raison d'une fonction ou d'une mission temporaire, est punie d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende ».

(2) Au lieu, à l'article 5 de la décision du Bureau du 6 avril 2011, des « préconisations nécessaires pour lui permettre de se conformer à ses devoirs ».

(3) Dernière phrase du premier alinéa de l'article 5 de la décision du Bureau du 6 avril 2011.

S'il conclut à l'existence d'un manquement, le Bureau dispose de deux prérogatives, susceptibles d'être utilisées alternativement ou cumulativement.

D'une part, **le Bureau peut « rendre publiques ses conclusions »**. La formulation est différente des dispositions actuelles, qui sont impératives : aujourd'hui, le Bureau « rend publiques ses conclusions ». La nouvelle rédaction est donc plus souple, ce qui est cohérent avec l'ouverture au profit du Bureau d'une autre option (voir ci-après).

En l'état actuel du droit, M. Jean Gicquel, premier déontologue de l'Assemblée nationale, a souligné qu'« à défaut de sanctions disciplinaires, à l'exemple des représentants au Parlement européen, la publicité doit être considérée, en l'occurrence, comme la seule sanction encourue, susceptible de jeter un discrédit sur l'élu »<sup>(1)</sup>. Dans le même sens, Mme Noëlle Lenoir, dans son rapport publié en novembre 2013, estime que la publicité de la procédure « ne relève pas de la répression, mais bien plutôt du principe cher aux Anglo-Saxons du name and shame [« désigner et blâmer »] dont l'effet de dissuasion est souvent bien plus efficace qu'une peine hypothétique intervenant plus ou moins tardivement »<sup>(2)</sup>.

D'autre part, le présent article prévoit que **le Bureau peut « prendre à l'encontre du député toute mesure destinée à faire cesser [le] manquement »**, ce qui constitue une nouveauté. Alors que seul le « blâme public » est aujourd'hui possible, un pouvoir d'intervention plus direct, en vue de mettre fin au manquement, est désormais confié au Bureau.

La rédaction proposée se veut **volontairement large et ouverte**, afin de couvrir les différents cas de figure susceptibles de se présenter : en fonction du cas concret posé, le Bureau pourra adapter sa réaction et prendre la mesure qui paraîtra la plus adaptée pour permettre le respect des obligations déontologiques, à la condition naturellement que ces mesures entrent bien dans son champ de compétence.

Le Bureau pourrait notamment recourir à des **sanctions disciplinaires**. On observera d'ailleurs que celles-ci, prévues aux articles 70 et suivants du Règlement, figurent dans le chapitre dans lequel seraient insérées les nouvelles dispositions déontologiques prévues au présent article.

Dans son rapport de 2013, Mme Noëlle Lenoir recommandait déjà d'inscrire les règles déontologiques dans le Règlement de l'Assemblée nationale et considérait que cette inscription « permettrait d'appliquer aux députés qui les enfreignent les sanctions de droit commun. Cette incorporation donnerait sa pleine valeur au code de déontologie des députés, en l'assortissant de sanctions plus dissuasives, bien entendu dans le respect du principe du contradictoire et en tenant compte de la bonne foi. Dans la mesure où il s'agit d'une procédure

---

(1) Rapport du déontologue au Bureau de l'Assemblée nationale, février 2012, p. 7.

(2) Noëlle Lenoir, rapport public annuel du déontologue de l'Assemblée nationale, 20 novembre 2013, p. 29.

*interne au Parlement, elle est seule en mesure, depuis la décision du Conseil constitutionnel [relative à la loi organique sur la transparence de la vie publique], d'allier force contraignante et respect de la séparation des pouvoirs* »<sup>(1)</sup>.

Votre rapporteur précise que **la compétence du Bureau pour prendre d'éventuelles sanctions disciplinaires en matière de conflits d'intérêts apparaît comme une exigence légale** : l'article 4 *quater* de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958, introduit en 2013, dispose que c'est au bureau de chaque assemblée qu'il revient de veiller au respect des règles relatives aux conflits d'intérêts et d'en contrôler la mise en œuvre.

On peut d'ailleurs signaler, à titre de comparaison, qu'en juin 2014, le Président du Sénat, alors M. Jean-Pierre Bel, a déposé une proposition de résolution tendant à modifier le Règlement du Sénat, afin d'autoriser le Bureau à prononcer des sanctions disciplinaires à l'encontre des membres du Sénat qui auraient manqué à leurs obligations en matière de conflits d'intérêts. Selon ce texte, « *tout membre du Sénat qui n'aura pas respecté une décision du Bureau lui demandant de faire cesser sans délai une situation de conflit d'intérêts ou de prendre les mesures recommandées par le Comité de déontologie parlementaire du Sénat encourt l'une des sanctions prévues à l'article 92* » du Règlement, c'est-à-dire un rappel à l'ordre, un rappel à l'ordre avec inscription au procès-verbal, la censure et la censure avec exclusion temporaire. Ces sanctions, qui seraient prononcées par le Bureau, sur proposition du Président du Sénat, seraient également applicables à l'égard d'un membre du Sénat qui n'aurait pas déclaré au Bureau les dons, cadeaux, avantages en nature qu'il aurait reçus ainsi que les invitations financées par des organismes extérieurs au Sénat qu'il aurait acceptées.

**À l'initiative de votre rapporteur, votre commission des Lois a modifié la rédaction du nouvel article 80-4 du Règlement.** Le texte initial de la proposition de résolution prévoit que le Bureau peut, en plus du « blâme public » déjà existant, « *prendre à l'encontre du député toute mesure destinée à faire cesser [le] manquement* » à la déontologie. Ces termes font naître un doute quant à l'étendue des pouvoirs que détiendrait le Bureau.

C'est pourquoi **votre Commission a précisé que les mesures en question :**

– **peuvent être de nature disciplinaire.** Le Bureau pourra « *proposer ou prononcer* »<sup>(2)</sup> une peine disciplinaire, dans les conditions prévues aux articles 70 à 73. Cette disposition est cohérente avec l'article 7 *ter* (nouveau), introduit par votre Commission, qui mentionne, parmi les cas possibles de sanction

---

(1) « *La déontologie parlementaire à l'aune de la jurisprudence du Conseil constitutionnel* », Constitutions, 2014, n° 1, p. 7.

(2) Cette alternative est liée au fait qu'un rappel à l'ordre avec inscription au procès-verbal est prononcée par le Bureau, tandis qu'une censure (simple ou avec inscription au procès-verbal) est proposée par le Bureau à l'Assemblée nationale (article 72 du règlement, dans sa rédaction résultant de l'article 7 *ter* nouveau de la proposition de résolution).

disciplinaire, celui d'un député « à l'encontre duquel le Bureau a conclu, en application de l'article 80-4, à un manquement aux règles définies dans le code de déontologie » (7° de l'article 70 du Règlement) ;

– ou bien consister en la formulation de recommandations destinées à faire cesser le manquement. Il est possible d'imaginer, par exemple, qu'en raison d'un conflit d'intérêts avéré touchant un député, le Bureau invite une commission à le décharger de sa fonction de rapporteur d'un texte donné ou bien qu'il suggère à un groupe parlementaire de le nommer dans une autre commission que celle à laquelle appartient ce député.

#### Article 80-5 [nouveau] du Règlement Registre public des représentants d'intérêts

À l'initiative de M. François de Rugy, la commission des Lois a modifié l'article 8 de la proposition de résolution, afin d'**insérer dans le Règlement un nouvel article 80-5, consacrant l'existence d'un registre public des représentants d'intérêts.**

Beaucoup de progrès ont déjà été réalisés sur cette question depuis le début de la législature. Les 27 février et 26 juin 2013, le Bureau, sur proposition de M. Christophe Sirugue, président de la délégation chargée des représentants d'intérêts, a adopté une nouvelle réglementation destinée à revoir les relations entre les députés et les représentants d'intérêts.

Elle prévoit une inscription sur un registre des représentants d'intérêts qui acceptent de se soumettre à une exigence de transparence, en remplissant un formulaire détaillé, rendu public sur le site internet de l'Assemblée nationale<sup>(1)</sup>. Cette inscription vaut souscription à un code de bonne conduite, qui édicte des droits et des devoirs. En contrepartie, les représentants d'intérêts bénéficient de modalités d'accueil facilitées et sont mentionnés dans les rapports législatifs lorsqu'ils ont été auditionnés. Ils peuvent également mettre en ligne des contributions sur le site internet de l'Assemblée.

**Le nouvel article 80-5 consacre l'existence de ce registre, garantit son caractère public et précise qu'il est institué sous l'autorité du Bureau de l'Assemblée. En outre, il permet au déontologue de « faire toute remarque » sur les informations contenues dans ce registre.**

\*

\* \*

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

---

(1) La consultation du registre est possible à cette adresse : [http://www2.assemblee-nationale.fr/representant/representant\\_interet\\_liste](http://www2.assemblee-nationale.fr/representant/representant_interet_liste).

*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 Ruy.** 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 Ruy.*

**M. François de Ruy.** 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.*

*Après l'article 8*

*La Commission est saisie de l'amendement CL31 de M. Roger-Gérard Schwartzberg qu'elle rejette.*

*La Commission rejette l'amendement.*

### Article 9

(article 86 du Règlement de l'Assemblée nationale)

### Rapports législatifs des commissions

Cet article tend à modifier, sur deux points, le contenu des rapports établis par les commissions sur les projets ou propositions de loi.

D'une part, à l'article 86, alinéa 3, du Règlement, **serait supprimée, par le 1<sup>o</sup> du présent article, l'obligation de faire figurer, en annexe de chaque rapport législatif, le texte des amendements soumis à la commission.**

Reproduire dans les rapports législatifs le dispositif des amendements examinés par la commission – annexe du rapport dénommée communément « sommier » – ne présente, en effet, plus d'intérêt depuis que les amendements peuvent être consultés sur le site internet de l'Assemblée nationale ou, au niveau interne, sur l'application Eloi, dédiée à la gestion des amendements. Cette consultation est facilitée par la numérotation des amendements déposés en commission, qui permet aisément de prendre connaissance du dispositif d'un amendement qui y est discuté et dont fait état le compte rendu des débats inséré dans le rapport<sup>(1)</sup>. En pratique, les commissions ont d'ailleurs devancé cette modification réglementaire et abandonné la publication du « sommier », une lettre du Président de l'Assemblée nationale ayant été adressée en ce sens à l'ensemble des députés le 17 juillet 2013.

D'autre part, à l'article 86, alinéa 7, du Règlement, il serait prévu dorénavant, en application du 2<sup>o</sup> du présent article, que **les rapports législatifs doivent comporter, en annexe, une contribution écrite des membres de la commission appartenant aux groupes d'opposition et minoritaires.** Il est précisé que cette insertion est possible « à leur demande » : il s'agit donc d'une faculté nouvelle ouverte à ces groupes, non d'une obligation.

La fonction de rapporteur d'un texte législatif étant, dans la très grande majorité des cas<sup>(2)</sup>, confiée à un membre du groupe majoritaire, le point de vue des groupes d'opposition et minoritaires n'apparaît dans le rapport législatif que par l'intermédiaire des différentes prises de position des commissaires de ces groupes lors des débats, dont fait état le compte rendu.

Certaines pratiques ont, d'ores et déjà, visé à élargir les moyens d'expression de l'opposition dans les rapports législatifs. Par exemple, depuis le début de l'actuelle législature, à l'initiative du soussigné, la commission des Lois

---

(1) Consulter la liste des amendements examinés par la commission présente également un intérêt en cas d'application – rare en pratique – de l'article 44, alinéa 2, de la Constitution, qui permet au Gouvernement de « s'opposer à l'examen de tout amendement qui n'a pas été antérieurement soumis à la commission ».

(2) La principale exception réside dans les rapports sur des propositions de loi inscrites à l'ordre du jour à l'initiative de groupes d'opposition ou minoritaires, en application de l'article 48, alinéa 4, de la Constitution. On peut d'ailleurs supposer que dans ce type de rapports, la faculté ouverte au présent article ne sera que rarement utilisée et que les groupes d'opposition ou minoritaires privilégieront l'insertion de contributions dans les rapports établis par la majorité.

désigne, concomitamment à la nomination du rapporteur, le co-rapporteur du groupe d'opposition qui, conformément à l'article 145-7 du Règlement, sera chargé, à l'issue d'un délai de six mois suivant l'entrée en vigueur de la loi, de présenter un rapport sur sa mise en application<sup>(1)</sup>. Cette pratique permet d'identifier, dès le début de la discussion d'un projet ou d'une proposition de loi, celui qui sera généralement le principal orateur de l'opposition sur ce texte. Elle autorise également ce dernier à faire figurer dans le rapport de la commission des Lois une contribution, clairement identifiée et distincte des propos du rapporteur, sur le texte examiné<sup>(2)</sup>.

La modification réglementaire proposée au présent article permettrait désormais aux groupes d'opposition et minoritaires – soit, à l'heure actuelle, cinq groupes – de présenter une contribution dans les rapports législatifs.

En mentionnant « *une contribution écrite des membres de la commission* », la rédaction initiale de la proposition de loi pouvait néanmoins laisser penser que la possibilité de présenter une contribution écrite était un droit individuel, ouvert à chaque commissaire appartenant à un groupe d'opposition ou minoritaire. **À l'initiative de votre rapporteur, votre commission des Lois a précisé qu'il s'agira d'une seule contribution par groupe, signée au nom du groupe concerné par un ou plusieurs commissaires de ce groupe.**

En pratique, il appartiendra au bureau de chaque commission de préciser les modalités de mise en œuvre de ces nouvelles dispositions. Les contributions devront répondre à un format synthétique et préétabli par chaque commission, afin de préserver un égal traitement entre les groupes en question et ne pas introduire de confusion entre le rapport et ces contributions.

**Sur proposition de votre rapporteur, la commission des Lois a limité aux seuls rapports faits en *première lecture* la faculté pour les groupes d'opposition ou minoritaires d'y faire figurer une contribution écrite.**

En effet, les délais, souvent très contraints, d'élaboration des rapports en deuxième ou nouvelle lecture ou en lecture définitive risqueraient de rendre difficile la publication des contributions. En outre, la position de chaque groupe d'opposition ou minoritaire aura été clairement affirmée dès la première lecture, sans qu'il soit impérieux de la reproduire de nouveau dans les rapports suivants.

---

(1) *L'article 145-7, alinéa 1<sup>er</sup>, dispose : « sans préjudice de la faculté ouverte par l'article 145, alinéa 2, à l'issue d'un délai de six mois suivant l'entrée en vigueur d'une loi dont la mise en œuvre nécessite la publication de textes de nature réglementaire, deux députés, dont l'un appartient à un groupe d'opposition et parmi lesquels figure de droit le député qui en a été le rapporteur, présentent à la commission compétente un rapport sur la mise en application de cette loi. Ce rapport fait état des textes réglementaires publiés et des circulaires édictées pour la mise en œuvre de ladite loi, ainsi que de ses dispositions qui n'auraient pas fait l'objet des textes d'application nécessaires. Dans ce cas, la commission entend ses rapporteurs à l'issue d'un nouveau délai de six mois ».*

(2) *Voir, pour la première application de cette pratique, la contribution de M. Guillaume Larrivé (UMP) dans le rapport de M. Yann Galut (SRC) au nom de la commission des Lois sur le projet de loi relatif à la retenue pour vérification du droit au séjour et modifiant le délit d'aide au séjour irrégulier pour en exclure les actions humanitaires et désintéressées, n° 463, novembre 2012.*



Les députés des groupes concernés conservent par ailleurs toute une série d'autres moyens d'expression et d'intervention. En particulier, les prises de position en commission figurent au compte rendu, qui est publié dans le rapport, à tous les stades de la navette.

Par ailleurs, à l'initiative de votre rapporteur, la commission des Lois a ajouté la possibilité de publier dans les rapports législatifs, en première lecture, une contribution écrite du co-rapporteur sur la mise en application de la loi, dans le cas où la commission saisie au fond d'un texte a désigné ce co-rapporteur dès le début de l'examen du texte – comme le permet l'article 145-7 du Règlement, modifié par l'article 16 *bis* (nouveau) de la présente proposition de résolution <sup>(1)</sup>. Cette contribution portera en particulier, si le texte soumis à la commission est un projet de loi, sur l'étude d'impact jointe à ce projet <sup>(2)</sup>.

Cette innovation s'inspire, en partie, du rapport de M. Régis Juanico au nom de la mission d'information sur la simplification législative présidée par Mme Laure de La Raudière <sup>(3)</sup>, qui propose de « renforcer le contrôle du Parlement sur la qualité des études d'impact ». Ce contrôle serait, en l'occurrence, plus particulièrement confié au co-rapporteur qui, appartenant à l'opposition <sup>(4)</sup>, sera plus naturellement enclin à discuter l'étude d'impact et à la soumettre à la critique.

Le débat sur l'étude d'impact pourrait se poursuivre en séance, ainsi que le prévoit l'article 9 *ter* (nouveau), qui permet au co-rapporteur d'intervenir en séance, avant le début de la discussion générale.

\*  
\* \*

*La Commission rejette l'amendement CL76 de M. Roger-Gérard Schwartzberg, les amendements CL27 et CL34 de M. René Dosière et l'amendement CL32 de M. Roger-Gérard Schwartzberg.*

*Elle examine ensuite l'amendement CL116 du rapporteur.*

**M. le président Jean-Jacques Urvoas, rapporteur.** Il s'agit de limiter aux seuls rapports de première lecture la faculté pour les groupes d'opposition ou minoritaires d'y faire figurer une contribution écrite.

*La Commission adopte l'amendement.*

---

(1) Voir infra le commentaire de l'article 16 bis nouveau.

(2) La rédaction adoptée par votre commission des Lois prévoit que la contribution porte, « s'il y a lieu », sur l'étude d'impact jointe au projet de loi. Une contribution écrite du co-rapporteur sera donc également possible dans le cas d'un projet de loi dépourvu d'étude d'impact (par exemple un projet de révision constitutionnelle) et dans le cas d'une proposition de loi.

(3) Rapport publié en octobre 2014, n° 2268.

(4) En application de l'article 145-7 du Règlement, y compris dans sa rédaction antérieure à la présente proposition de résolution.

Puis elle **adopte** l'amendement CL117 de précision du rapporteur.

La Commission examine ensuite l'amendement CL118 du rapporteur.

**M. le président Jean-Jacques Urvoas, rapporteur.** L'amendement permet au co-rapporteur du groupe d'opposition sur l'application de la loi de présenter une contribution écrite dans un rapport législatif, cette contribution devant être ciblée sur l'étude d'impact.

La Commission **adopte** l'amendement.

Elle **rejette** ensuite les amendements CL30 et CL38 de M. Roger-Gérard Schwartzberg.

Puis elle **adopte** l'article 9 **modifié**.

Après l'article 9

La Commission **rejette** l'amendement CL75 de M. Roger-Gérard Schwartzberg.

Article 9 bis (nouveau)

(article 89 du Règlement de l'Assemblée nationale)

### **Motivation des irrecevabilités financières opposées aux propositions de loi et aux amendements parlementaires**

Introduit par votre commission des Lois, à l'initiative de MM. François de Rugy et Roger-Gérard Schwartzberg, **cet article tend à permettre aux députés de demander « à recevoir une explication écrite » en cas d'irrecevabilité financière opposée à une proposition de loi ou à un amendement dont ils sont l'auteur.**

L'article 40 de la Constitution dispose que les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique.

L'article 89 du Règlement prévoit les modalités d'application de ces dispositions à l'Assemblée nationale. Le présent article le complète, afin d'y ajouter la possibilité de demander une explication à l'autorité ayant prononcé l'irrecevabilité financière. Ce dispositif a été préféré à l'adoption d'amendements plus contraignants, qui auraient imposé la motivation systématique de toute décision d'irrecevabilité financière.

\*

\* \*

*Elle examine ensuite, en discussion commune, les amendements identiques CL10 de M. François de Rugy et CL84 de M. Roger-Gérard Schwarzenberg ainsi que les amendements identiques CL11 de M. François de Rugy et CL85 de M. Roger-Gérard Schwarzenberg.*

**M. François de Rugy.** Il s'agit de permettre aux députés de recevoir une explication écrite et motivée en cas d'irrecevabilité d'une initiative parlementaire. Nous avons en effet constaté une interprétation très variable de l'irrecevabilité au titre de l'article 40 de la Constitution – ce que nous avons d'ailleurs signalé aux Présidents de l'Assemblée nationale et de la commission des Finances. Un cas récent concernant une proposition du groupe UMP a de fait suscité un certain émoi au sein des différents groupes, dans la mesure où elle n'avait pas semblé avoir été l'objet de la même rigueur dans l'interprétation de l'article 40.

**M. le président Jean-Jacques Urvoas, rapporteur.** L'existence de plusieurs amendements se rapportant à l'article 40 de la Constitution traduit un besoin pour les parlementaires d'obtenir des précisions sur son application. Je suis sensible à cette requête, mais en adoptant cet amendement, nous prendrions le risque de construire un système dans lequel la motivation des décisions prises en application de l'article 40 deviendrait standardisée. J'émetts donc un avis défavorable à l'adoption des amendements CL10 et CL84.

Je suis en revanche favorable à l'adoption des amendements CL11 et CL85, car ils laissent aux parlementaires la possibilité de demander une explication écrite et motivée en cas d'irrecevabilité de l'une de leurs initiatives au regard de l'article 40 de la Constitution. Je souhaiterais donc que les amendements CL10 et CL84 soient retirés au profit des CL11 et CL85.

**M. Alain Tourret.** Je suis sensible à l'ouverture de M. le Président Urvoas. L'irrecevabilité crée un préjudice : les principes généraux du droit exigent qu'une explication et une motivation soient fournies aux parlementaires, si bien que les amendements CL11 et CL85 constituent un bon équilibre.

**M. Patrick Mennucci.** Lors du débat sur la loi relative aux métropoles, nous avons attendu huit mois pour obtenir une réponse sur une application de l'article 40...

*Les amendements CL10 et CL84 sont retirés.*

*La Commission adopte les amendements CL11 et CL85.*

*Article 9 ter (nouveau)*

(article 91 du Règlement de l'Assemblée nationale)

**Participation du co-rapporteur sur la mise en application de la loi à la discussion du texte en séance publique**

Introduit par votre commission des Lois sur proposition de votre rapporteur, **cet article permet la participation à la discussion en séance publique du co-rapporteur sur la mise en application de la loi**, lorsque la commission saisie au fond d'un texte a désigné ce co-rapporteur dès le début de l'examen du texte – comme le permet l'article 145-7 du Règlement, modifié par l'article 16 *bis* (nouveau) de la présente proposition de résolution <sup>(1)</sup>.

À l'article 9 de la proposition de résolution, la commission des Lois a prévu que ce co-rapporteur, qui appartient nécessairement à l'opposition, pourrait présenter une contribution écrite dans le rapport de la commission, consacrée en particulier à l'étude d'impact jointe au projet de loi.

Le présent article tend à prolonger le rôle du co-rapporteur, en lui permettant de participer, *ès qualités*, à l'examen du texte en séance publique. **En complétant l'article 91, alinéa 2, du Règlement, le présent article permet au co-rapporteur d'intervenir en séance avant la discussion générale**, après le rapporteur et, le cas échéant, les rapporteurs pour avis. Le co-rapporteur bénéficierait ainsi d'un temps de parole spécifique, qu'il pourrait plus particulièrement mettre à profit, s'agissant d'un projet de loi, pour évoquer et discuter l'étude d'impact l'accompagnant.

\*

\* \*

*Puis elle en vient à l'amendement CL119 du rapporteur.*

**M. le président Jean-Jacques Urvoas, rapporteur.** Dans un amendement CL130, je vous proposerai de consacrer dans le Règlement la désignation d'un co-rapporteur sur la mise en application de la loi qui serait membre d'un groupe d'opposition. Cet amendement CL119 prolonge le CL118, qui prévoit que ce co-rapporteur déposera une contribution écrite dans le rapport de la commission, portant sur l'étude d'impact, en conférant ce même rôle au co-rapporteur au cours de la séance publique. Le co-rapporteur pourra ainsi s'exprimer à la suite du rapporteur et des rapporteurs pour avis et avant le début de la discussion générale.

**M. Alain Turret.** Je soutiens cet amendement, car j'ai pu bénéficier par avance de cette disposition et en mesurer l'efficacité.

*La Commission adopte l'amendement.*

---

(1) Voir infra le commentaire de l'article 16 bis nouveau.

### Article 10

(article 95 du Règlement de l'Assemblée nationale)

#### **Ordre de discussion des articles et des amendements en séance**

Cet article vise à introduire la possibilité, lors de l'examen d'un texte en séance, de discuter par priorité certains articles ou certains amendements.

En principe, la discussion des articles porte successivement sur chacun d'eux, en application de l'article 95, alinéa 1<sup>er</sup>, du Règlement. Sur chaque article, les amendements sont mis successivement en discussion et aux voix (article 95, alinéa 3), dans un ordre déterminé en application de règles définies à l'article 100. Chaque article est ensuite mis aux voix séparément.

Par exception, toutefois, l'article 95, alinéa 4, du Règlement prévoit que la *réserve* d'un article ou d'un amendement peut toujours être demandée, ce qui a pour effet de modifier l'ordre de la discussion <sup>(1)</sup>. En application de l'alinéa 5, la réserve est de droit à la demande du Gouvernement ou de la commission saisie au fond. Dans les autres cas, c'est le Président de séance qui décide d'accepter ou de rejeter la demande de réserve.

Le recours à la réserve de discussion peut se justifier par des raisons techniques, notamment lorsqu'une disposition est subordonnée au vote d'une autre, placée à un stade ultérieur du débat. Il peut aussi être motivé par des considérations d'opportunité, par exemple lorsqu'il apparaît que l'Assemblée n'est pas en mesure de statuer sur certaines dispositions, qui méritent une réflexion prolongée. Sur certains textes pour lesquels plusieurs membres du Gouvernement sont compétents, la réserve permet également d'adapter le rythme de la discussion à la disponibilité dans l'hémicycle des différents ministres concernés.

La réserve est parfois utilisée concomitamment au « vote bloqué », prévu à l'article 44, alinéa 3, de la Constitution <sup>(2)</sup>, dans la mesure où ce dernier n'a d'effet que sur les modalités de mise aux voix des textes (il entraîne un vote unique au lieu d'un vote par amendement et par article), non sur l'ordre de leur discussion – ainsi que le précise l'article 96 du Règlement <sup>(3)</sup>.

**Le 1<sup>o</sup> du présent article tend à compléter les dispositions existantes, en permettant de discuter en *priorité* un article ou un amendement (article 95, alinéa 4, du Règlement).**

---

(1) *La réserve d'un amendement a pour effet d'entraîner celle des amendements qui lui sont liés et, si nécessaire, celle de l'article lui-même. Elle ne peut cependant pas faire obstacle à l'ordre normal d'appel et de mise aux voix des amendements en concurrence.*

(2) « Si le Gouvernement le demande, l'assemblée saisie se prononce par un seul vote sur tout ou partie du texte en discussion en ne retenant que les amendements proposés ou acceptés par le Gouvernement. »

(3) *Inversement, en application du même article 96 du Règlement, la réserve peut porter sur le seul vote des dispositions en cause, sans influencer sur l'ordre de leur discussion : il s'agit alors d'une réserve de vote, liée à l'application du « vote bloqué » de l'article 44, alinéa 3, de la Constitution, non de la réserve de discussion prévue à l'article 95 du Règlement. Dans le cas de l'application de l'article 96, le Gouvernement conserve la faculté de renoncer ultérieurement au « vote bloqué », tant que l'Assemblée n'a pas été appelée à se prononcer sur les dispositions dont le vote a été réservé.*

Comme pour la réserve, la priorité serait de droit à la demande du Gouvernement ou de la commission saisie au fond, tandis qu'elle serait soumise à la décision du Président de séance dans les autres cas. Le 2<sup>o</sup> du présent article modifie en ce sens, par coordination, l'article 95, alinéa 5, du Règlement.

La priorité, comme la réserve, modifie l'ordre normal de discussion : la première permet d'avancer la discussion d'articles ou d'amendements, la seconde de repousser cette discussion. En pratique, il est donc déjà possible d'obtenir que soit d'abord examiné un amendement ou un article, en réservant à plus tard la discussion des amendements ou des articles qui le précèdent. Toutefois, la priorité apparaît comme un moyen d'appeler plus tôt un sujet que l'on souhaite examiner avec une attention particulière pour des raisons politiques ou techniques. La réserve, quant à elle, consiste plutôt en une mise en suspens de la discussion de dispositions, jusqu'au moment où les conditions du débat semblent propices à leur examen.

Compte tenu de la modification ici proposée, il sera désormais plus simple et plus clair de pouvoir appeler par priorité les amendements ou les articles qui méritent d'être discutés en premier. Cette possibilité est déjà prévue au Sénat, à l'article 44, alinéa 6, de son Règlement <sup>(1)</sup>.

\*

\* \*

*La Commission adopte l'article 10 sans modification.*

*Après l'article 10*

*La Commission rejette l'amendement CL29 de M. Roger-Gérard Schwartzberg.*

*Puis elle examine, en discussion commune, les amendements CL86 de M. Roger-Gérard Schwartzberg et CL12 de M. François de Rugy.*

**M. Alain Touret.** L'amendement CL86 est défendu.

**M. François de Rugy.** L'amendement CL12 vise à accélérer la diffusion des amendements déposés tardivement par la Commission ou par le Gouvernement.

**M. le président Jean-Jacques Urvoas, rapporteur.** J'émet un avis défavorable, car si l'on permettait de publier les amendements avant traitement, les amendements des parlementaires seraient rédigés sur le fondement de ce qui

---

(1) « Les demandes de priorité ou de réserve dont l'effet, en cas d'adoption, est de modifier l'ordre de discussion des articles d'un texte ou des amendements. Lorsqu'elle est demandée par la commission saisie au fond, la priorité ou la réserve est de droit, sauf opposition du Gouvernement. Dans ce dernier cas, la demande est soumise au Sénat qui statue sans débat ».

est publié alors que le service de la Séance est parfois amené à rectifier des rédactions, ce qui aurait pour effet de faire tomber certains amendements.

**M. Jean-Yves Le Bouillonnet, président.** La sagesse du Président de la commission des Lois s'impose à nous...

**M. François de Rugy.** Le maître a parlé !

*La Commission rejette les amendements.*

*Article 10 bis (nouveau)*

(article 100 du Règlement de l'Assemblée nationale)

**Suppression d'une disposition obsolète**

Inscrit par la commission des Lois, à l'initiative de votre rapporteur, cet article tend à **supprimer les dispositions obsolètes prévues à l'article 100, alinéa 8, du Règlement, selon lesquelles lorsque l'Assemblée nationale vote sur les amendements, elle « ne se prononce que sur le fond des amendements à l'exclusion de toute prise en considération ».**

Ces dispositions, aujourd'hui peu intelligibles, avaient été introduites dans le Règlement en 1959, afin de rompre avec les procédures permettant, sous la IV<sup>e</sup> République, de voter sur la prise en considération d'amendements, dits « *contre-projets* », visant à s'opposer à l'ensemble d'un texte.

\*

\* \*

*Puis elle aborde l'amendement CL120 du rapporteur.*

**M. le président Jean-Jacques Urvoas, rapporteur.** Cet amendement propose de supprimer le huitième alinéa de l'article 100 du Règlement, devenu obsolète.

*La Commission adopte l'amendement.*

*Après l'article 10*

*Puis elle est saisie de l'amendement CL18 de M. François de Rugy.*

**M. François de Rugy.** Cet amendement vise à retirer au Gouvernement la demande de droit d'une seconde délibération, pour la confier à la discrétion de l'Assemblée nationale.

**M. le président Jean-Jacques Urvoas, rapporteur.** J'émet un avis défavorable à l'adoption de cet amendement, car cette procédure reste utile pour garantir la cohérence d'un texte. Cette disposition est née pour l'étude des projets de loi de finances, car les parlementaires peuvent voter des amendements

contraires en la matière. Le Gouvernement peut certes transformer ce mécanisme en instrument de rectification de vote, et il serait plus opportun d'inviter le Gouvernement à une certaine discipline que de supprimer de cet outil.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Article 10 ter (nouveau)*

(article 102 du Règlement de l'Assemblée nationale)

**Engagement de la procédure accélérée**

Introduit par votre commission des Lois, à l'initiative de M. Roger-Gérard Schwartzberg, cet article vise à **avancer le délai limite au-delà duquel le Gouvernement ne peut plus engager la procédure accélérée sur un projet ou une proposition de loi.**

Depuis la résolution du 27 mai 2009<sup>(1)</sup>, le Gouvernement peut, en application du premier alinéa de l'article 102 du Règlement, engager la procédure accélérée, prévue à l'article 45 de la Constitution, jusqu'à 13 heures la veille de la Conférence des présidents qui précède l'ouverture du débat en séance en première lecture – qu'il s'agisse d'un projet ou d'une proposition de loi.

Comme le souligne l'exposé sommaire de l'amendement à l'origine du présent article, ces dispositions permettent au Gouvernement d'engager parfois très tardivement la procédure accélérée, « *ce qui prend les parlementaires de court* ».

Le présent article tend à remplacer le premier alinéa de l'article 102 du Règlement par les dispositions suivantes : « *Lorsque le Gouvernement engage la procédure accélérée prévue à l'article 45 de la Constitution, il en informe le Président de l'Assemblée nationale simultanément au dépôt du projet de loi. Dans le cas d'une proposition de loi, le Gouvernement fait part de sa décision d'engager la procédure accélérée au plus tard lors de l'inscription de la proposition à l'ordre du jour.* »

En d'autres termes :

– pour les *projets* de loi, la procédure accélérée ne pourrait plus être engagée qu'au moment de leur *dépôt* ;

– pour les *propositions* de loi, la procédure accélérée pourrait être engagée jusqu'à leur *inscription à l'ordre du jour*.

---

(1) Auparavant, le Gouvernement pouvait déclarer l'urgence – devenue « procédure accélérée » à compter de la révision constitutionnelle de 2008 – jusqu'à la clôture de la discussion générale. L'introduction dans le Règlement, en 2009, d'un délai plus précoce, vise à permettre aux Conférences des présidents des deux assemblées, le cas échéant, de s'opposer à l'engagement de la procédure accélérée (comme le permet, depuis 2008, l'article 45 de la Constitution).



Des dispositions strictement identiques avaient été adoptées par l'Assemblée nationale lors de la réforme du Règlement de 2009. Un amendement en ce sens, présenté par le signataire de ces lignes <sup>(1)</sup>, avait été adopté lors de la troisième séance du 14 mai 2009, après avoir reçu un avis favorable du président et rapporteur de la commission des Lois, M. Jean-Luc Warsmann, et un avis de « sagesse » du secrétaire d'État chargé des relations avec le Parlement, M. Roger Karoutchi. Ce dernier avait, toutefois, émis des « réserves » quant à la constitutionnalité de ce dispositif : « *L'article 45 de la Constitution n'a fixé aucun délai pour que le Gouvernement engage cette procédure. Dès lors, je crois que le règlement ne peut le faire sans une habilitation constitutionnelle expresse. Et je ne voudrais pas que, sur ce point précis, le Conseil trouve que nous avons dépassé ce que permet l'article 45 de la Constitution* ».

Le 26 mai 2009, lors d'une seconde délibération tenue à la demande de la commission des Lois, l'Assemblée nationale est finalement revenue sur ces dispositions et leur a préférées celles qui figurent aujourd'hui au premier alinéa de l'article 102 du Règlement.

En revenant aux dispositions adoptées en première délibération en 2009, le présent article pourrait encourir une censure du Conseil constitutionnel.

En effet, l'article 24 *bis* du Règlement du Sénat, depuis la résolution du 2 juin 2009, prévoit : « *Lorsque le Gouvernement engage la procédure accélérée prévue au deuxième alinéa de l'article 45 de la Constitution, il en informe le Président du Sénat, **en principe**, lors du dépôt du projet de loi. Dans le cas d'une proposition de loi, le Gouvernement fait part de sa décision d'engager la procédure accélérée au plus tard lors de l'inscription de la proposition à l'ordre du jour* ». Or, c'est manifestement l'existence des mots : « *en principe* » – seule différence avec la rédaction du présent article – qui a évité à ces dispositions d'être déclarées inconstitutionnelles dans la décision du 25 juin 2009 du Conseil constitutionnel :

« [L'] article 14 insère dans le Règlement un article 24 bis ; (...) selon cet article, lorsque le Gouvernement décide d'engager la procédure accélérée prévue au deuxième alinéa de l'article 45 de la Constitution, il en informe le président du Sénat, "en principe, lors du dépôt du projet de loi" ; (...) ces dispositions permettent au Gouvernement, postérieurement à ce dépôt, de faire **part à tout moment** de sa décision d'engager une telle procédure, dès lors que les deux Conférences des présidents sont en mesure, avant le début de l'examen du texte en première lecture, d'exercer la prérogative que leur reconnaît l'article 45 de la Constitution ; (...) **par suite**, l'article 14 de la résolution n'est pas contraire à la Constitution » <sup>(2)</sup>.

---

(1) Amendement n° 300 présenté par M. Jean-Jacques Urvoas à l'article 61 de la proposition de résolution tendant à modifier le Règlement de l'Assemblée nationale.

(2) Décision n° 2009-582 DC du 25 juin 2009, Résolution tendant à modifier le règlement du Sénat pour mettre en œuvre la révision constitutionnelle, conforter le pluralisme sénatorial et rénover les méthodes de

Il semble donc que le règlement d'une assemblée parlementaire ne puisse pas contraindre le Gouvernement à décider d'engager la procédure accélérée sur un projet de loi au moment de son dépôt.

\*

\* \*

*Puis elle en vient à l'amendement CL73 de M. Roger-Gérard Schwartzberg.*

**M. le président Jean-Jacques Urvoas, rapporteur.** J'émet un avis favorable à l'adoption de cet amendement, même si je pressens qu'il ne plaira pas au Gouvernement...

**M. Alain Tourret.** C'est un amendement de professeur de droit constitutionnel !

*La Commission adopte l'amendement.*

*Après l'article 10*

*Puis la Commission rejette l'amendement CL33 de M. Roger-Gérard Schwartzberg.*

\*

\* \*

#### *Article 10 quater (nouveau)*

(article 112 du Règlement de l'Assemblée nationale)

### **Publicité des travaux des commissions mixtes paritaires**

Introduit par votre commission des Lois, à l'initiative de votre rapporteur, cet article tend à préciser, à l'article 112 du Règlement, que les règles de publicité applicables aux travaux des commissions mixtes paritaires (CMP) demeureront inchangées par la présente proposition de résolution.

Cette publicité sera donc assurée, comme aujourd'hui, par la publication d'un compte rendu écrit, en application de l'article 46, alinéa 3, du Règlement <sup>(1)</sup>. En revanche, les nouveaux alinéas 1<sup>er</sup> et 2 de l'article 46, résultant de l'article 2 de la présente proposition de résolution, qui pose en principe l'ouverture à la presse et la retransmission audiovisuelle des travaux des commissions, ne seront pas applicables aux commissions mixtes paritaires.

---

travail du Sénat. C'est la commission des Lois du Sénat qui avait ajouté les mots : « en principe », soulignant que « l'objectif visé est de permettre l'information du Sénat le plus en amont possible mais non de créer une contrainte impérative au Gouvernement » (rapport n° 427 (2008-2009) de M. Patrice Gélard, fait au nom de la commission des Lois du Sénat, mai 2009).

(1) Actuel article 46, alinéa 2, du Règlement.

\*

\* \*

*Puis elle aborde l'amendement CL121 du rapporteur.*

**M. le président Jean-Jacques Urvoas, rapporteur.** Les travaux des commissions mixtes paritaires ne font l'objet que d'un compte rendu écrit. Je ne suis pas favorable à un élargissement des règles de publicité qui prévalent pour les commissions mixtes paritaires : nous devons préserver la tranquillité qui permet le compromis entre les deux chambres.

*La Commission adopte l'amendement.*

*Après l'article 10*

*Puis elle examine l'amendement CL20 de M. François de Rugy.*

**M. François de Rugy.** Cet amendement a pour objet de supprimer le deuxième alinéa de l'article 113 du Règlement, qui dispose que « lorsque l'Assemblée est saisie du texte élaboré par la commission mixte paritaire, les amendements sont soumis au Gouvernement ». Cet alinéa constitue une entrave au droit d'amendement.

**M. le président Jean-Jacques Urvoas, rapporteur.** Monsieur de Rugy, vous évoquez une entrave réelle et dommageable, mais parfaitement constitutionnelle, puisqu'elle découle de l'article 45, alinéa 3, de la Constitution. Le Règlement de l'Assemblée nationale ne pouvant pas modifier la norme constitutionnelle, j'émet un avis défavorable à l'adoption de cet amendement.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Article 10 quinquies (nouveau)*

(article 113 du Règlement de l'Assemblée nationale)

### **Examen des amendements déposés sur un texte élaboré par une commission mixte paritaire**

Introduit par votre commission des Lois, sur proposition de votre rapporteur, cet amendement tend à supprimer la dernière phrase du deuxième alinéa de l'article 113, alinéa 2, du Règlement, relative à l'examen par les commissions (permanentes ou spéciales) des amendements déposés sur un texte élaboré par une commission mixte paritaire (CMP).

L'article 113, alinéa 2, dispose actuellement : « Lorsque l'Assemblée est saisie du texte élaboré par la commission mixte paritaire, les amendements déposés sont soumis au Gouvernement avant leur distribution et ne sont distribués que s'ils ont recueilli son accord. **Dans cette hypothèse, l'article 88, alinéa 1, est applicable auxdits amendements** ».

Le présent article tend à supprimer la dernière phrase de cet alinéa. En effet, la possibilité d'organiser une réunion de commission, en application de l'article 88 du Règlement, afin de statuer sur les amendements déposés en séance sur le texte adopté par la commission mixte paritaire, n'apparaît pas pertinente :

– d'une part, l'une des raisons d'être de l'examen des amendements en application de l'article 88 du Règlement est d'éviter que puissent leur être opposées en séance les dispositions de l'article 44, alinéa 2, de la Constitution, qui permettent au Gouvernement de « *s'opposer à l'examen de tout amendement qui n'a pas été antérieurement soumis à la commission* ». Or, le Gouvernement n'a, en l'occurrence, aucun besoin de recourir à ces dispositions, dès lors que tout amendement au texte d'une commission mixte paritaire est soumis à son accord préalable (article 45, alinéa 3, de la Constitution ; article 113, alinéa 2, première phrase, du Règlement) ;

– d'autre part, la commission, permanente ou spéciale, qui était saisie au fond du texte ayant fait l'objet d'une commission mixte paritaire n'apparaît, à ce stade de la discussion, plus compétente pour statuer sur les amendements. Lors de la lecture du texte de la commission mixte paritaire, c'est d'ailleurs le rapporteur de la commission mixte paritaire (qui n'est pas nécessairement le même député que celui qui rapportait au nom de la commission permanente ou spéciale) qui intervient en séance et donne son avis sur les éventuels amendements.

\*

\* \*

*Puis elle est saisie de l'amendement CL122 du rapporteur.*

**M. le président Jean-Jacques Urvoas, rapporteur.** Cet amendement supprime la possibilité d'organiser une réunion de commission pour statuer sur les amendements déposés en séance sur le texte adopté par la commission mixte paritaire, car de telles réunions ne sont jamais organisées.

*La Commission adopte l'amendement.*

#### *Article 10 sexies (nouveau)*

(article 117-1 du Règlement de l'Assemblée nationale)

### **Examen en commission des amendements aux projets de loi constitutionnelle, projets de loi de finances et projets de loi de financement de la sécurité sociale**

Introduit, à l'initiative de M. François de Rugy, par votre commission des Lois, cet amendement tend à **supprimer la règle régissant l'examen des projets de loi constitutionnelle, des projets de loi de finances et des projets de loi de financement de la sécurité sociale selon laquelle seuls les députés membres de la commission saisie au fond de ces textes peuvent déposer des amendements auprès de cette commission** (article 117-1, alinéa 3 du Règlement).

Ces trois types de projets de loi sont soumis à des dispositions spécifiques, prévues aux articles 117 et suivants du Règlement. Lors de la réforme du Règlement de 2009, ils sont restés soumis à la règle, auparavant en vigueur pour *tous* les textes, selon laquelle seuls les députés membres de la commission peuvent y présenter des amendements. Hors le cas de ces trois types de texte, il a été mis fin à cette règle en 2009 dans le but d'inciter l'ensemble des députés à contribuer aux travaux de la commission saisie au fond, travaux devenus d'autant plus importants qu'ils déterminent désormais la base de discussion dans l'hémicycle – en raison de la modification, en 2008, de l'article 42 de la Constitution.

Toutefois, le fait que la discussion des révisions constitutionnelles et des textes financiers continue de se dérouler en séance sur la base du texte initial du projet de loi du Gouvernement ne justifie pas nécessairement de réserver aux députés membres des commissions concernées le droit de déposer des amendements en commission sur ces textes.

Le présent article tend, en conséquence, à supprimer cette spécificité, ce qui étend aux trois catégories de textes en question les dispositions selon lesquelles « *tout député peut présenter un amendement en commission, qu'il soit ou non membre de celle-ci* » (article 86, alinéa 5, du Règlement).

Sont concernées par ce changement :

- la commission des Lois, pour les projets de loi constitutionnelle ;
- la commission des Finances, pour les projets de loi de finances ;
- la commission des Affaires sociales, pour les projets de loi de financement de la sécurité sociale.

\*

\* \*

*Puis elle en vient à l'amendement CL13 de M. François de Rugy.*

**M. François de Rugy.** Nous proposons que le dépôt d'amendements parlementaires en commission sur la seconde partie du projet de loi de finances ne soit pas réservé aux seuls députés de la commission des Finances.

**M. le président Jean-Jacques Urvoas, rapporteur.** Avis favorable.

*La Commission adopte l'amendement.*

### Article 11

(article 119 du Règlement de l'Assemblée nationale)

## **Délai des dépôts des amendements aux projets de loi de finances et seconde délibération de l'article liminaire des projets de loi de finances**

Dans sa rédaction initiale, cet article visait uniquement à supprimer les délais spécifiques de dépôt, en séance, des amendements à la deuxième partie des projets de loi de finances, au profit de l'application du droit commun.

L'article 119 du Règlement prévoit actuellement **deux délais de dépôt particuliers, applicables aux amendements présentés, en séance, par les députés sur la deuxième partie des projets de loi de finances de l'année**<sup>(1)</sup> :

– l'alinéa 2 dispose que les amendements des députés à une *mission* de la seconde partie du projet de loi de finances de l'année et *aux articles qui lui sont rattachés* peuvent, sauf décision contraire de la Conférence des présidents, être présentés au plus tard l'avant-veille de la discussion de cette mission à 13 heures<sup>(2)</sup>. Sont concernés les amendements modifiant les crédits des programmes composant les missions du budget de l'État (« amendements de crédits ») et les amendements portant sur les articles « rattachés » aux différentes missions, c'est-à-dire les articles contenant des dispositions « *affectant directement les dépenses budgétaires de l'année* »<sup>(3)</sup> ;

– l'alinéa 3 dispose que les amendements des députés *aux articles* de la seconde partie du projet de loi de finances de l'année *non rattachés* à une mission peuvent, sauf décision contraire de la Conférence des présidents, être présentés au plus tard la veille de la discussion de ces articles à 13 heures<sup>(4)</sup>. Les articles « non rattachés », qui contiennent principalement les mesures fiscales n'ayant pas d'impact sur l'équilibre budgétaire de l'année à venir, sont traditionnellement discutés à la toute fin de l'examen du projet de loi de finances, après les discussions sur les différentes missions.

**Le présent article tend à supprimer ces deux alinéas et, en conséquence, à soumettre le droit d'amendement, en séance, des députés à la deuxième partie des lois de finances au droit commun, défini à l'article 99 du Règlement.**

---

(1) *En revanche, en application de l'article 119, alinéa 1<sup>er</sup>, du Règlement* (« Les projets de loi de finances sont examinés, discutés et votés selon la procédure législative prévue par la première partie du présent titre sous réserve des dispositions particulières de la Constitution, des dispositions de caractère organique prises pour leur application et de celles de la présente partie qui leur sont applicables. »), *la première partie des projets de loi de finances de l'année et les deux parties des projets de loi de finances rectificative ne font pas l'objet de délai particulier de dépôt des amendements : c'est la règle fixée à l'article 99 qui s'applique, étant précisé que le délai est le même pour les première et seconde parties des projets de loi de finances rectificative.*

(2) *Au lieu de 17 heures avant la résolution du 27 mai 2009.*

(3) *Selon les termes du b du 7<sup>o</sup> du II de l'article 34 de la loi organique n<sup>o</sup> 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF).*

(4) *Au lieu de 17 heures avant la résolution du 27 mai 2009.*

Ce dernier article dispose :

*« Sauf décision contraire de la Conférence des présidents, les amendements des députés doivent être présentés au plus tard le troisième jour ouvrable précédant la date de début de la discussion du texte à 17 heures. »*

*« Après l'expiration du délai de dépôt prévu à l'alinéa précédent, sont seuls recevables les amendements déposés par le Gouvernement ou la commission saisie au fond. Lorsque le Gouvernement ou la commission saisie au fond fait usage de cette faculté, ce délai n'est plus opposable aux amendements des députés portant sur l'article qu'il est proposé d'amender ou venant en concurrence avec l'amendement déposé lorsque celui-ci porte article additionnel. »*

*« Le délai prévu au présent article n'est pas applicable aux sous-amendements. ».*

Par exemple, sauf décision contraire de la Conférences des présidents, si les crédits d'une mission sont examinés en séance un mercredi, le nouveau délai limite de dépôt des amendements sera le samedi qui précède à 17 heures, au lieu du lundi à 13 heures dans le droit actuel.

La modification proposée au présent article prend acte de ce que les délais spécifiques aujourd'hui prévus à l'article 119 du Règlement ne se justifient plus guère.

Leur introduction, par la résolution du 6 octobre 2005, s'expliquait principalement par la perspective, à compter du projet de loi de finances pour 2006, de l'entrée en vigueur de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF). En particulier, les nouvelles possibilités offertes à l'initiative parlementaire par l'article 47 de la LOLF, qui autorise les redéploiements de crédits entre programmes, nécessitaient de prévoir des délais permettant de concilier le temps de la confection de ce nouveau type d'amendements et celui du contrôle de leur recevabilité<sup>(1)</sup>. En outre, la réforme de 2005 visait à mettre à fin à un mécanisme de délai qui était, non pas fonction du début de la discussion des dispositions concernées, mais calculé à compter de la distribution du rapport spécial portant sur les crédits en cause – ce qui laissait parfois très peu de temps pour amender et posait des difficultés d'appréciation du délai applicable aux articles « non rattachés ».

Ces justifications n'apparaissent plus pertinentes : d'une part, l'application de la LOLF est désormais entrée dans les mœurs ; d'autre part, le délai de dépôt de droit commun des amendements (hors lois de finances) est, depuis 2009, lui aussi calculé en fonction de la date du début de la discussion du texte.

---

(1) Voir en ce sens le rapport de M. Philippe Houillon, alors Président de la commission des Lois, sur la proposition de résolution tendant à modifier le Règlement de l'Assemblée nationale, n° 2545, septembre 2005.

En pratique, on observe d'ailleurs que la Conférence des présidents n'hésite pas, dans l'organisation de la discussion de la deuxième partie des projets de loi de finances, à faire usage de la possibilité ouverte aux alinéas 2 et 3 de l'article 119 du Règlement de retenir un *autre* délai que celui de l'avant-veille à 13 heures <sup>(1)</sup>.

Il est donc plus simple de s'en remettre à la règle générale prévue à l'article 99, alinéa 1<sup>er</sup>, qui fixe le délai le troisième jour ouvrable précédant le début de la discussion à 17 heures, sauf décision contraire de la Conférence des présidents. Rappelons que cette faculté reconnue à la Conférence de fixer un autre délai n'est pas sans borne : selon le Conseil constitutionnel, elle « *doit permettre de garantir le caractère effectif de l'exercice du droit d'amendement conféré aux parlementaires par l'article 44 de la Constitution* » et il appartient à la Conférence « *de concilier cette exigence avec les exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire* » <sup>(2)</sup>. En l'occurrence, la Conférence des présidents devra notamment veiller à ce que l'application du délai de droit commun n'aboutisse pas à ce que le délai de dépôt d'amendements en séance expire alors que la commission élargie n'a pas achevé ses travaux <sup>(3)</sup>.

**Sur proposition de votre rapporteur, votre commission des Lois a complété le présent article, afin d'y ajouter la possibilité d'organiser une seconde délibération de l'article liminaire des projets de loi de finances.**

En application de la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, un « *article liminaire* » a été introduit dans les projets de loi de finances de l'année (PLF), les projets de loi de finances rectificative (PLFR) et les projets de loi de financement rectificative de la sécurité sociale (PLFRSS) – en revanche, il n'existe pas d'article liminaire dans les projets de loi de financement de la sécurité sociale de l'année (PLFSS). L'article liminaire comporte un tableau de synthèse retraçant, pour l'année couverte par le projet de loi en question, l'état des prévisions de solde structurel et de solde effectif de l'ensemble des administrations publiques.

Or, par définition, cet article liminaire n'appartient ni à la première partie, ni à la seconde partie de ces textes financiers, si bien que ni l'article 119 du Règlement (pour les PLF et les PLFR), ni son article 121-3 (pour les PLFRSS) ne prévoient les conditions dans lesquelles il peut être procédé à une seconde délibération de l'article liminaire. C'est d'autant plus regrettable qu'il s'agit d'un article de synthèse : les chiffres qu'il comporte peuvent être affectés par les

---

(1) Pour le projet de loi de finances pour 2015, voir : [http://www.assemblee-nationale.fr/14/budget/plf2015/expiration\\_delai\\_depot.pdf](http://www.assemblee-nationale.fr/14/budget/plf2015/expiration_delai_depot.pdf).

(2) Décision n° 2009-581 DC du 25 juin 2009 précitée.

(3) À titre d'exemple, lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2015, l'examen en commission élargie de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » s'est achevé dans la soirée du mardi 4 novembre 2014. L'examen des crédits de cette mission ayant eu lieu le vendredi 7 novembre, il n'aurait pas été possible d'appliquer le délai de droit commun prévu à l'article 99, alinéa 1<sup>er</sup> (lequel aurait conduit à retenir le mardi 4 novembre à 17 heures).



amendements adoptés en première partie ou en deuxième partie des projets de loi en question.

En conséquence, le présent article mentionne expressément l'article liminaire aux dispositions relatives à la seconde délibération des projets de loi de finances (article 119 du Règlement). L'article 11 *bis* (nouveau), introduit par votre Commission, procède à la même modification en matière de projets de loi de financement rectificative de la sécurité sociale (article 121-3 du Règlement).

Une seconde délibération de l'article liminaire sera ainsi possible, non seulement à la fin de la deuxième partie du projet de loi de finances, mais aussi à la fin de la première partie. En effet, compte tenu de la rédaction actuelle du Règlement, la seconde délibération en fin de deuxième partie ne permet de modifier la première que « *par coordination* », pour tirer les conséquences des votes intervenus sur la deuxième partie. Or, il est également nécessaire de pouvoir procéder à une seconde délibération de l'article liminaire à la fin de la première partie, soit pour revenir sur des amendements adoptés sur cet article, soit pour tirer les conséquences des votes intervenus sur la première partie.

\*

\* \*

*La Commission étudie l'amendement CL123 du rapporteur.*

**M. le président Jean-Jacques Urvoas, rapporteur.** Cet amendement de coordination vise à permettre de procéder à une deuxième délibération de l'article liminaire des projets de loi de finances. Cette possibilité n'est aujourd'hui pas prévue dans le Règlement.

*La Commission adopte l'amendement.*

*Puis elle aborde l'amendement CL62 de M. Philip Cordery.*

**Mme Marietta Karamanli.** Cet amendement a pour objet de rendre obligatoire l'organisation d'un débat relatif au prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne, qui représente un montant de quelque 22 milliards d'euros. Néanmoins, le caractère obligatoire d'un tel débat pose une question de constitutionnalité.

**M. le président Jean-Jacques Urvoas, rapporteur.** Ce prélèvement n'a pas fait l'objet de débat en 2012 et en 2013, mais il s'est tenu cette année en présence de M. Harlem Désir, secrétaire d'État aux Affaires européennes, et il serait souhaitable qu'il en soit ainsi chaque année.

Je vous propose de retirer cet amendement.

**Mme Marietta Karamanli.** Je le retire et transmettrai le message à Mme la Présidente Danielle Auroi sur l'importance d'organiser ce débat tous les ans.

*L'amendement est retiré.*

*La Commission adopte l'article 11 modifié.*

*Après l'article 11*

*La Commission examine les amendements identiques CL44 de M. Marc Dolez et CL83 de M. Roger-Gérard Schwartzberg.*

**M. Marc Dolez.** Cet amendement propose que la durée des interventions des porte-parole des groupes ne puisse être inférieure à dix minutes dans le cadre des commissions élargies. Il s'agit pourtant de réunions d'une grande importance, puisqu'elles ont pour but d'examiner les différentes missions de la loi de finance. Or les porte-parole n'ont bénéficié que de deux minutes d'intervention cette année : c'est difficilement acceptable !

**M. Alain Tourret.** Mon amendement repose sur les observations que vient de développer M. Marc Dolez.

**M. le président Jean-Jacques Urvoas, rapporteur.** J'émet un avis défavorable à l'adoption de cet amendement, car il convient de ne pas contraindre excessivement la Conférence des présidents. Néanmoins, M. le Président Claude Bartolone a constaté comme nous tous que les discussions budgétaires n'avaient pas été satisfaisantes cette année ; la Conférence des présidents va donc se pencher sur cette question et nous ne devons pas trop enserrer sa réflexion. Je reconnais volontiers qu'accorder seulement deux minutes aux porte-parole des groupes est inutilement coercitif.

*La Commission rejette les amendements.*

*Article 11 bis (nouveau)*

(article 121-3 du Règlement de l'Assemblée nationale)

### **Seconde délibération de l'article liminaire des projets de loi de financement rectificative de la sécurité sociale**

Introduit par votre commission des Lois, sur proposition de votre rapporteur, cet article tend à **permettre d'organiser une seconde délibération de l'article liminaire des projets de loi de financement rectificative de la sécurité sociale** (article 121-3 du Règlement).

Ces dispositions complètent celles introduites par votre Commission à l'article 11, qui permettent une seconde délibération de l'article liminaire des

projets de loi de finances de l'année et des projets de loi de finances rectificative <sup>(1)</sup>.

\*

\* \*

*Puis la Commission adopte l'amendement de coordination CLI24 du rapporteur.*

### *Article 12*

(article 122 du Règlement de l'Assemblée nationale)

#### **Suppression d'une disposition obsolète**

Cet article tend à supprimer une disposition obsolète figurant à l'article 122 du Règlement, relatif à la discussion des propositions de référendum.

L'alinéa 3 de cet article prévoit actuellement que la discussion d'une motion tendant à proposer de soumettre un projet de loi au référendum (« motion référendaire ») a priorité sur la discussion d'une éventuelle question préalable.

Or, depuis la modification de l'article 91, alinéa 4, du Règlement par la résolution du 27 mai 2009, la question préalable a été supprimée : lui a succédé la motion de rejet préalable, dont l'objet est de faire reconnaître que le texte proposé est contraire à une ou plusieurs dispositions constitutionnelles (ancienne exception d'irrecevabilité) ou de faire décider qu'il n'y a pas lieu à délibérer (ancienne question préalable). **Il n'y a donc plus lieu de mentionner la question préalable à l'article 122, alinéa 3, du Règlement.**

Il n'est, par ailleurs, pas souhaitable de lui substituer la mention de la motion de rejet préalable. Au contraire, il est préférable que cette motion, qui peut notamment avoir pour objet de faire reconnaître l'inconstitutionnalité du texte, ait priorité sur la demande de référendum : l'éventuel appel au peuple mérite de porter sur un projet de loi que l'Assemblée n'a pas, auparavant, jugé contraire à la Constitution.

\*

\* \*

*La Commission adopte l'article 12 sans modification.*

---

(1) Voir supra le commentaire de l'article 10.

*Article 12 bis (nouveau)*

(chapitre XII bis [nouveau] et articles 124-1 à 124-5 [nouveaux] du Règlement de l'Assemblée nationale)

**Mise en œuvre du référendum d'initiative partagée**

Introduit par votre commission des Lois à l'initiative de votre rapporteur, cet article tend à **inscrire dans le Règlement les dispositions nécessaires à la mise en œuvre du référendum d'initiative partagée**, qui entrera en vigueur à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2015. Cette procédure a été introduite à l'article 11 de la Constitution par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 <sup>(1)</sup>.

Le présent article tend à tirer les conséquences des lois du 6 décembre 2013 portant application de l'article 11 de la Constitution (loi organique n° 2013-114 et loi n° 2013-1116), ainsi que de la décision du Conseil constitutionnel n° 2013-681 DC du 5 décembre 2013 relative à la loi organique portant application l'article 11 de la Constitution.

Un **nouveau chapitre XII bis**, intitulé « *Propositions de loi présentées en application de l'article 11 de la Constitution* », est inséré parmi les « *procédures spéciales* » de la troisième partie du titre II du Règlement.

Le **nouvel article 124-1 du Règlement** prend acte de ce que des propositions de loi d'un nouveau type peuvent, en application de l'article 11 de la Constitution, être déposées par « *des membres du Parlement* », c'est-à-dire des députés et/ou des sénateurs. Rappelons qu'elles doivent recueillir la signature d'au moins un cinquième des membres du Parlement pour être recevables. Ces propositions seront régies par les règles habituelles applicables aux propositions de loi, sous réserve des dispositions spécifiques ici prévues.

Le **nouvel article 124-2 du Règlement** précise les conditions de dépôt des propositions de loi enregistrées à la Présidence de l'Assemblée nationale <sup>(2)</sup>, ce qui a, en particulier, pour conséquence de préciser qu'elles seront soumises aux mêmes règles de recevabilité financière que les propositions de loi habituelles.

---

(1) « Un référendum portant sur un objet mentionné au premier alinéa [de l'article 11] peut être organisé à l'initiative d'un cinquième des membres du Parlement, soutenue par un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales. Cette initiative prend la forme d'une proposition de loi et ne peut avoir pour objet l'abrogation d'une disposition législative promulguée depuis moins d'un an.

« Les conditions de sa présentation et celles dans lesquelles le Conseil constitutionnel contrôle le respect des dispositions de l'alinéa précédent sont déterminées par une loi organique.

« Si la proposition de loi n'a pas été examinée par les deux assemblées dans un délai fixé par la loi organique, le Président de la République la soumet au référendum.

« Lorsque la proposition de loi n'est pas adoptée par le peuple français, aucune nouvelle proposition de référendum portant sur le même sujet ne peut être présentée avant l'expiration d'un délai de deux ans suivant la date du scrutin.

« Lorsque le référendum a conclu à l'adoption du projet ou de la proposition de loi, le Président de la République promulgue la loi dans les quinze jours qui suivent la proclamation des résultats de la consultation. »

(2) *Par opposition à celles qui seraient déposées au Sénat.*

Elles seront donc contrôlées formellement au dépôt par la délégation du Bureau, en application de l'article 89, alinéa 1<sup>er</sup>, du Règlement – auquel renvoie l'article 81. Cette solution semble conforme à la réserve d'interprétation formulée par le Conseil constitutionnel dans sa décision 2013-681 DC précitée : « *la recevabilité des propositions de loi au regard de [l'article 40] doit être examinée systématiquement lors de leur dépôt ; (...) il ne saurait être dérogé à cette exigence pour le dépôt des propositions de loi présentées en application du troisième alinéa de l'article 11 de la Constitution* »<sup>(1)</sup>. La recevabilité financière sera, en tout état de cause, systématiquement contrôlée ensuite par le Conseil constitutionnel : « *le Conseil constitutionnel sera appelé à se prononcer, dans les conditions fixées par l'article 2 de la présente loi organique, sur la conformité à la Constitution d'une telle proposition de loi avant toute discussion devant les assemblées ; (...) il lui appartiendra d'examiner à ce stade sa conformité à l'article 40 de la Constitution même si la question de sa recevabilité financière n'a pas été soulevée au préalable* »<sup>(2)</sup>.

Le **nouvel article 124-3 du Règlement** prévoit la saisine obligatoire du Conseil constitutionnel par le Président de l'Assemblée nationale, conformément à l'article 1<sup>er</sup>, alinéa 2, de la loi organique du 6 décembre 2013, afin de vérifier la recevabilité et la constitutionnalité de la proposition de loi<sup>(3)</sup>.

Il précise également, conformément à la jurisprudence du Conseil constitutionnel<sup>(4)</sup>, que la saisine de ce dernier entraîne la suspension de la procédure d'examen parlementaire de la proposition de loi. Celle-ci ne pourra, éventuellement, être entamée que si le Conseil constitutionnel a jugé la proposition de loi recevable et conforme à la Constitution et que si la période de recueil des soutiens des électeurs est terminée – ce qui donne lieu à une seconde décision du Conseil constitutionnel, relative au nombre de soutiens obtenus. Si un dixième des électeurs ont apporté leur soutien, la phase parlementaire de la procédure d'initiative partagée s'engage ; si ce nombre n'a pas été atteint, la proposition de loi peut malgré tout être examinée au Parlement dans les conditions de droit commun<sup>(5)</sup>.

En outre, par dérogation à l'article 84, alinéa 2, du Règlement, selon lequel une proposition de loi peut être retirée à tout moment avant son adoption en première lecture par son auteur ou par le premier signataire, le nouvel article 124-3 pose l'interdiction de retirer la proposition de loi. Il s'agit, là aussi, d'une exigence posée par le juge constitutionnel<sup>(6)</sup> : il n'est possible ni de dessaisir le Conseil constitutionnel avant qu'il prononce sa première décision, ni d'empêcher le recueil des soutiens populaires, ni de faire obstacle à l'examen

---

(1) *Considérant 8 de la décision précitée.*

(2) *Ibid.*

(3) *En application tant de l'article 11, alinéa 4, que de l'article 61, alinéa 1<sup>er</sup>, de la Constitution.*

(4) *Décision 2013-681 DC précitée, considérant 8.*

(5) *Décision 2013-681 DC précitée, considérant 34.*

(6) *Décision 2013-681 DC précitée, considérants 9 et 33.*

parlementaire d'une proposition de loi ayant recueilli le soutien d'un dixième des électeurs. Le retrait redevient possible, en revanche, si la proposition de loi a recueilli le soutien de moins d'un dixième des électeurs.

Le **nouvel article 124-4 du Règlement** interdit le dépôt d'une motion de renvoi en commission à l'encontre d'une proposition de loi présentée en application de l'article 11 de la Constitution. Cette interdiction vaudra tant pour l'examen d'une proposition de loi enregistrée à l'Assemblée nationale que pour celui d'une proposition de loi enregistrée au Sénat, examinée par ce dernier et transmise à l'Assemblée nationale.

Cette interdiction permettra, d'une part, de simplifier la discussion parlementaire de ces propositions de loi (en réduisant les différents cas de figure susceptibles de se présenter devant chacune des deux assemblées : voir le tableau ci-dessous) et, d'autre part, de supprimer une dissymétrie quant aux effets de l'adoption d'une telle motion selon qu'elle intervient devant la première ou la seconde chambre saisie :

– si le renvoi en commission est adopté par la *première* chambre et que le texte ne revient pas ensuite en séance, l'écoulement du délai de six mois prévu à l'article 9 de la loi organique du 6 décembre 2013 entraîne un référendum (la seconde chambre n'ayant pas pu examiner le texte) ;

– si le renvoi en commission est adopté par la *seconde* chambre et que le texte ne revient pas ensuite en séance, le référendum est au contraire évité (la seconde chambre ayant bien examiné le texte, même si elle ne l'a ni adopté ni rejeté).

À la différence des autres dispositions du présent article, cette interdiction des motions de renvoi en commission n'est pas une exigence constitutionnelle ou législative. Elle mériterait, pour prendre tout son sens, d'être également prévue dans le Règlement du Sénat <sup>(1)</sup>.

---

(1) Cette question avait été soulevée lors des débats au Sénat, le 21 novembre 2013, sur la loi organique portant application de l'article 11 de la Constitution, notamment par Mme Virginie Klès : « Je tiens ici à faire remarquer qu'un point devra être traité dans les règlements des deux assemblées. En effet, si l'adoption d'une motion tendant à poser la question préalable ou d'une motion tendant à opposer l'exception d'irrecevabilité entraîne le rejet de la proposition de loi examinée, avec ce projet de loi organique, elle entraînera la transmission du texte discuté à l'autre assemblée. Reste l'adoption d'une motion de renvoi en commission, qui, elle, ne vaut pas rejet du texte examiné. Elle permettrait à l'une des assemblées de garder « au chaud » une proposition de loi référendaire en son sein et d'empêcher sa transmission à l'autre assemblée. Il sera donc utile de préciser dans les règlements respectifs des deux assemblées que le renvoi en commission ne peut être appliqué aux propositions de loi à vocation référendaire. »

**EXAMEN PARLEMENTAIRE DE LA PROPOSITION DE LOI : CAS DE FIGURE ENVISAGEABLES**

Première assemblée	Deuxième assemblée	Conséquences
Absence d'inscription à l'ordre du jour	–	Référendum
<b>Adoption d'une motion de renvoi en commission, non suivie d'un nouveau rapport et d'une reprise du débat en séance</b>	–	Référendum
Rejet au fond ou par adoption d'une motion de rejet préalable (AN), d'une question préalable ou d'une exception d'irrecevabilité (Sénat)	Absence d'inscription à l'ordre du jour	Référendum
Rejet au fond ou par adoption d'une motion de rejet préalable (AN), d'une question préalable ou d'une exception d'irrecevabilité (Sénat)	Adoption	Pas de référendum ; poursuite de la navette
Rejet au fond ou par adoption d'une motion de rejet préalable (AN), d'une question préalable ou d'une exception d'irrecevabilité (Sénat)	Rejet au fond ou par adoption d'une motion de rejet préalable (AN), d'une question préalable ou d'une exception d'irrecevabilité (Sénat)	Pas de référendum ; fin de la procédure
Rejet au fond ou par adoption d'une motion de rejet préalable (AN), d'une question préalable ou d'une exception d'irrecevabilité (Sénat)	<b>Adoption d'une motion de renvoi en commission, non suivie d'un nouveau rapport et d'une reprise du débat en séance</b>	Pas de référendum ; suspension de la navette
Adoption	Absence d'inscription à l'ordre du jour	Référendum
Adoption	Adoption dans les mêmes termes	Pas de référendum ; éventuelle saisine du Conseil constitutionnel ; promulgation de la loi
Adoption	Adoption dans des termes différents	Pas de référendum ; poursuite de la navette
Adoption	Rejet au fond ou par adoption d'une motion de rejet préalable (AN), d'une question préalable ou d'une exception d'irrecevabilité (Sénat)	Pas de référendum ; poursuite de la navette
Adoption	<b>Adoption d'une motion de renvoi en commission, non suivie d'un nouveau rapport et d'une reprise du débat en séance</b>	Pas de référendum ; suspension de la navette

*N.B.* : l'adoption du texte peut s'accompagner de sa modification.

Enfin, le **nouvel article 124-5 du Règlement** reprend les dispositions du deuxième alinéa de l'article 9 de la loi organique du 6 décembre 2013 (« *en cas de rejet de la proposition de loi en première lecture par la première assemblée saisie, son président en avise le président de l'autre assemblée et lui transmet le texte initial de la proposition de loi* »), qui déroge à l'article 115, alinéa 2, du Règlement.

\*

\* \*

*La Commission en vient à l'amendement CLI32 du rapporteur.*

**M. le rapporteur.** Cet amendement vise à rendre possible le référendum d'initiative partagée, procédure constitutionnelle qui pourrait être utilisée à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2015. M. Paul Molac avait formulé des observations sur les modalités de collecte électronique des signatures à l'occasion de son avis

budgétaire pour 2015, et on vous propose ici de prendre les dispositions réglementaires tenant compte de la spécificité des propositions de loi d'initiative partagée.

*La Commission adopte l'amendement.*

*Après l'article 12*

*Puis la Commission rejette l'amendement CL91 de M. Roger-Gérard Schwartzberg.*

### *Article 13*

(article 135 du Règlement de l'Assemblée nationale)

### **Questions écrites**

Cet article vise à permettre le plafonnement annuel du nombre de questions écrites susceptibles d'être posées par chaque député.

Introduites dans le Règlement de la Chambre des députés en 1909<sup>(1)</sup>, les questions écrites posées aux ministres sont l'un des outils permettant aux parlementaires d'exercer leur mission de contrôle du Gouvernement.

Prérogative individuelle des membres du Parlement, le droit de poser des questions écrites peut être utilisé à des fins extrêmement diverses, par exemple pour :

– attirer l'attention du Gouvernement sur tel ou tel sujet d'actualité et obtenir une position « officielle » sur ce sujet ;

– interroger le Gouvernement sur des perspectives de réforme ;

– demander des informations sur la mise en œuvre, notamment réglementaire, de lois récemment votées ;

– solliciter l'interprétation de textes en vigueur ;

– soumettre à un ministère un cas particulier, souvent rencontré en circonscription, posant des difficultés juridiques, sociales ou fiscales, pour autant que la question ne contienne « aucune imputation d'ordre personnel à l'égard de tiers nommément désignés »<sup>(2)</sup> ;

– demander des données statistiques ou budgétaires.

---

(1) À l'article 48 du Règlement de l'époque : « Les questions écrites sommairement rédigées, sont remises au Président de la Chambre. Dans les huit jours qui suivent leur dépôt, elles doivent être imprimées avec les réponses faites par les ministres. Les ministres ont la faculté de déclarer, par écrit, que l'intérêt public leur interdit de répondre ou, à titre exceptionnel, qu'ils réclament un délai pour rassembler les éléments de leur réponse ».

(2) Article 135, alinéa 2, du Règlement.



Les réponses apportées par les membres du Gouvernement aux questions écrites des députés et des sénateurs n'ont, en elles-mêmes, aucune portée normative. Elles sont seulement l'expression de la position, purement indicative, du Gouvernement, à un moment donné, sur un sujet déterminé<sup>(1)</sup>. La seule exception porte sur le domaine fiscal, dans lequel les réponses ministérielles sont considérées comme exprimant l'interprétation administrative des textes, au même titre que les instructions et circulaires. En application de l'article L. 80 A du livre des procédures fiscales<sup>(2)</sup>, cette « doctrine » fiscale de l'administration lui est juridiquement opposable.

**Depuis plusieurs années, les questions écrites sont victimes de leur succès : leur nombre grandissant pèse sur les délais et sur la qualité des réponses.**

Les professeurs Pierre Avril, Jean Gicquel et Jean-Éric Gicquel ont bien décrit « l'augmentation spectaculaire du nombre de questions dont le nombre s'est envolé : de 6 000 par an, dans la décennie 1970 à plus de 30 000 à l'heure actuelle. D'où des chiffres éloquentes : 75 577 questions à l'Assemblée sous la 11<sup>e</sup> législature (1997-2002), 123 418 sous la 12<sup>e</sup> (2002-2007) et 125 684 sous la 13<sup>e</sup> (2007-2012) »<sup>(3)</sup>.

Ce rythme ne faiblit pas sous l'actuelle législature : au 31 octobre 2014, 67 834 questions écrites – soit en moyenne environ 117 par député – avaient déjà été posées. À titre de comparaison, durant la même période, 13 646 questions avaient été posées par des sénateurs, soit une moyenne d'environ 39 questions par sénateur.

Les causes de cette spectaculaire augmentation du nombre de questions écrites sont multiples. Historiquement, elle peut être corrélée à l'élargissement des possibilités, pour les députés, d'être assistés par des collaborateurs. Elle a également été favorisée par le développement des outils informatiques, notamment la généralisation des traitements de texte et la dématérialisation des procédures<sup>(4)</sup>.

---

(1) Pour cette raison, « les réponses faites par les ministres aux questions écrites des parlementaires ne constituent pas des décisions faisant grief susceptibles de faire l'objet d'un recours devant la juridiction administrative » (Conseil d'État, 20 avril 1956, Sieur Lucard).

(2) « Il ne sera procédé à aucun rehaussement d'impositions antérieures si la cause du rehaussement poursuivi par l'administration est un différend sur l'interprétation par le redevable de bonne foi du texte fiscal et s'il est démontré que l'interprétation sur laquelle est fondée la première décision a été, à l'époque, formellement admise par l'administration.

« Lorsque le redevable a appliqué un texte fiscal selon l'interprétation que l'administration avait fait connaître par ses instructions ou circulaires publiées et qu'elle n'avait pas rapportée à la date des opérations en cause, elle ne peut poursuivre aucun rehaussement en soutenant une interprétation différente. Sont également opposables à l'administration, dans les mêmes conditions, les instructions ou circulaires publiées relatives au recouvrement de l'impôt et aux pénalités fiscales. »

(3) Droit parlementaire, 5<sup>e</sup> éd., LGDJ, Lextenso éditions, 2014, p. 371.

(4) Depuis le début de la XIII<sup>e</sup> législature, le député auteur de la question dépose celle-ci par voie électronique en utilisant un portail intranet dédié à cet effet. Les questions de la semaine écoulée sont, depuis octobre 2010, mises en ligne sur le site de l'Assemblée nationale le lundi en fin de journée et sont publiées au Journal Officiel daté du mardi (dans un fascicule hebdomadaire, distinct de l'édition du compte rendu intégral des débats).

Dans certains cas, le dépôt d'un grand nombre de questions écrites peut aussi être stimulé par l'existence de « classements » de députés, établis dans la presse ou sur certains sites internet, fondés sur l'exploitation de données quantitatives.

**Cette augmentation du nombre de questions écrites emporte d'évidents effets néfastes sur les ministères.** Certains d'entre eux voient leurs services extraordinairement mobilisés par la rédaction des réponses, au détriment d'autres missions non moins essentielles à la marche des affaires publiques. Si l'on en juge par les réponses fournies durant la session 2012-2013, les départements ministériels les plus sollicités par les questions écrites des députés sont ceux des Affaires sociales et de la santé (17 % du total des réponses), de l'Économie et des finances (9 %), de l'Agriculture (9 %), de l'Intérieur (9 %) et de l'Éducation nationale (6 %), ces cinq départements ministériels représentant à eux seuls la moitié du total des réponses produites par l'ensemble du Gouvernement.

**En outre, de façon quelque peu paradoxale, les parlementaires eux-mêmes pâtissent de la situation actuelle** – à un double titre.

Quantitativement, d'une part, les délais et taux de réponse se ressentent nécessairement de la hausse grandissante du nombre de questions écrites. Le taux de réponse a sensiblement diminué, passant de 96 % sous la X<sup>e</sup> législature (1993-1997) à 68 % depuis juin 2012. L'exposé des motifs de la proposition de résolution souligne que seulement 24 % des questions obtiennent une réponse dans le délai réglementaire de deux mois – le délai moyen étant désormais de quatre mois. À la fin de la treizième législature, en 2012, plus de 22 000 questions écrites demeuraient sans réponse. De façon récurrente, les parlementaires se plaignent des délais de réponse, parfois d'ailleurs sous la forme de nouvelles questions écrites, conduisant ainsi le dispositif à s'autoalimenter.

Qualitativement, d'autre part, les questions écrites les plus pertinentes et les plus importantes ne reçoivent pas toujours une réponse à la hauteur des enjeux. À l'image de la célèbre loi de Gresham selon laquelle « *la mauvaise monnaie chasse la bonne* », les « bonnes » questions écrites se retrouvent noyées dans la masse, empêchant les ministères destinataires, trop occupés à traiter des questions répétitives ou d'intérêt plus mineur, de pouvoir se consacrer à la rédaction d'une réponse de qualité, c'est-à-dire précise et exhaustive.

En conséquence, **en vue d'améliorer l'efficacité de la procédure de questions écrites, il est proposé de plafonner leur nombre par député et par année.**

Le 1<sup>o</sup> du présent article tend à introduire un nouvel alinéa à l'article 135 du Règlement disposant que « *la Conférence des présidents fixe, au début de chaque session ordinaire, le nombre maximal de questions écrites pouvant être posées par chaque député* ».

Ce plafond sera applicable toute l'année, y compris hors session <sup>(1)</sup>, jusqu'à la session ordinaire suivante – ce qu'a expressément précisé votre commission des Lois.

Votre rapporteur estime que pour déterminer ce plafond, il conviendrait que la Conférence des présidents retienne un nombre légèrement supérieur à la moyenne, constatée ces dernières années, du nombre total de questions écrites posées par député. Le plafonnement n'aurait ainsi d'impact réel, en pratique, que sur les quelques députés qui posent un nombre spécialement élevé de questions écrites.

L'exposé des motifs de la présente proposition de résolution évoque en ce sens « *une utilisation débridée de la procédure des questions écrites par un petit nombre d'élus : sous la XIV<sup>e</sup> législature, la moitié des questions a été posée par moins de 60 députés* ». Selon les statistiques établies dans le cadre du groupe de travail ayant débouché sur la présente proposition de résolution, entre le début de la législature et le 3 septembre 2013, sur 36 711 questions écrites, 18 343 d'entre elles – soit près de la moitié – avaient été posées par seulement 59 députés. Les quatre députés ayant posé le plus de questions rassemblaient à eux seuls plus de 10 % du total.

**Par ailleurs, les 2° à 4° du présent article tendent à simplifier le régime des délais applicables aux réponses aux questions écrites.**

Selon le droit en vigueur <sup>(2)</sup>, les réponses doivent théoriquement être publiées dans le délai d'un mois suivant la publication de la question. Toutefois, les ministres peuvent :

– soit déclarer par écrit que « *l'intérêt public ne leur permet pas de répondre* », disposition depuis longtemps tombée en désuétude ;

– soit, « *à titre exceptionnel* », demander un délai supplémentaire qui ne peut excéder un mois. En pratique, ce délai supplémentaire n'a plus rien d'« *exceptionnel* » et n'est jamais demandé par les ministres, qui le considèrent de fait comme le délai de droit commun.

Lorsque ces délais ont expiré, les présidents de groupe peuvent « *signaler* » – avec mention au *Journal officiel* – certaines des réponses restées sans réponse, les ministres étant alors « *tenus de répondre dans un délai de dix jours* ». Cette procédure de « signalement » a été introduite dans le Règlement par la résolution du 26 janvier 1994 dans le but, déjà, de faire face à l'augmentation du nombre de questions et à la dégradation corrélative des délais de réponse.

---

(1) *Les questions écrites peuvent être posées toute l'année, que le Parlement soit ou non en session (article 135, alinéa 4, du Règlement).*

(2) *Article 135, alinéas 5 à 7, du Règlement.*

À ce dispositif complexe et non respecté en pratique, il est proposé de substituer un mécanisme plus simple :

– le délai de réponse de droit commun serait fixé à **deux mois**, au lieu d'un mois, sans plus de dérogation « à titre exceptionnel » ni possibilité d'invoquer « l'intérêt public » pour ne pas répondre ;

– à l'issue de ce délai de deux mois, le dispositif de « signalement » par les présidents de groupe serait maintenu, les ministres disposant alors d'un délai de **deux semaines** pour publier la réponse (au lieu de dix jours aujourd'hui).

Au total, loin de restreindre les pouvoirs des membres de l'Assemblée nationale, la présente réforme permettrait au contraire d'en renforcer l'effectivité : des questions écrites moins nombreuses et mieux ciblées permettraient d'obtenir des réponses plus rapides et davantage pertinentes.

\*

\* \*

*La Commission rejette l'amendement CL81 de M. Roger-Gérard Schwartzberg.*

*Puis elle examine l'amendement de précision CLI25 du rapporteur.*

**M. René Dosière.** Je souhaite apporter quelques précisions moins à propos de cet amendement que du contenu de l'article 13. Je ne suis pas *a priori* défavorable à la limitation du nombre de questions écrites pouvant être posées par chaque député. J'insiste néanmoins sur un point dont mes collègues parlementaires ne sont pas toujours bien informés : je veux parler de cette procédure particulière, dite des « questions signalées », mise au point en 1995 à l'initiative de Philippe Séguin, en dehors d'ailleurs de toute modification du Règlement. De 1995 à 2009, environ 8 500 questions signalées ont été posées par les groupes politiques. Or à aucune de ces questions il n'a été répondu au-delà du délai imparti de dix jours. Malheureusement, à partir de 2009, le Gouvernement a commencé à ne plus respecter ce délai. Ce phénomène a concerné d'abord des questions posées par votre serviteur, puis s'est étendu à d'autres questions. Au fil du temps, entre 2010 et 2012, les choses ont complètement dérapé, à tel point que cette procédure n'a plus aujourd'hui aucune signification : le Gouvernement répond parfois aux questions signalées avec six mois de retard !

Auparavant, cette procédure obligeait pratiquement le Gouvernement à répondre dans les dix jours à des questions importantes. C'est elle qui m'a permis de mener mes investigations sur le budget de l'Élysée. Mais, dès lors que le Gouvernement répond dans le délai qu'il souhaite, les parlementaires sont privés d'un outil de contrôle important. Je le regrette, en connaissance de cause. À la limite, nous pourrions faire passer le délai de réponse aux questions signalées de dix à quinze ou vingt jours. L'essentiel est en effet que nous en revenions à l'obligation stricte de réponse dans un délai fixe, qui a disparu depuis 2009. Depuis cinq ans, j'ai alerté à plusieurs reprises sur ce point les présidents de

l'Assemblée nationale successifs et les ministres chargés des relations avec le Parlement, sans résultat.

*La Commission adopte l'amendement.*

*Puis elle adopte l'amendement CL126 du rapporteur.*

*Elle adopte ensuite l'article 13 modifié.*

#### *Article 14*

(article 141 du Règlement de l'Assemblée nationale)

### **Création d'une commission d'enquête à l'initiative d'un groupe d'opposition ou minoritaire**

Cet article tend à modifier les conditions de création des commissions d'enquête, afin de tirer les conséquences de l'élargissement, proposé à l'article 16, du champ du « droit de tirage » dont disposent les groupes d'opposition et minoritaires, lesquels pourraient désormais obtenir la création d'une mission d'information par session ordinaire.

Depuis la résolution du 27 mai 2009 (article 141, alinéas 2 et 3, du Règlement), chaque président de groupe d'opposition ou de groupe minoritaire peut obtenir, une fois par session ordinaire, qu'un débat ait lieu en séance sur la création d'une commission d'enquête sur un sujet de son choix.

Cette demande, qui ne peut être effectuée pendant la session précédant le renouvellement de l'Assemblée, est formulée en Conférence des présidents. La proposition de résolution tendant à la création de la commission d'enquête doit satisfaire aux conditions habituelles de dépôt et de recevabilité <sup>(1)</sup>.

Ce « droit de tirage » permet aujourd'hui :

– de demander l'inscription d'office du débat sur la création de la commission d'enquête à l'ordre du jour de la plus prochaine semaine de contrôle (tenue en application de l'article 48, alinéa 4, de la Constitution) <sup>(2)</sup> ;

– d'obtenir, à l'issue de ce débat, la création de cette commission d'enquête, sauf opposition de l'Assemblée nationale à la majorité des trois cinquièmes.

---

(1) Conditions fixées aux articles 137 à 139 du Règlement.

(2) Comme l'avait souligné M. Jean-Luc Warsmann, alors président de la commission des Lois, lors de l'introduction de ces dispositions en 2009, « même s'il est question d'une "inscription d'office", il ne s'agit pas d'une inscription s'imposant à l'Assemblée en vertu d'une disposition constitutionnelle. Par conséquent, l'inscription du débat sur la proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête [fait], conformément à l'article 48 du Règlement, l'objet d'une proposition de la Conférence des Présidents, laquelle [est] ensuite soumise au vote de l'Assemblée » (rapport sur la proposition de résolution tendant à modifier le Règlement de l'Assemblée nationale, mai 2009, n° 1630, p. 249).

Si la commission d'enquête est créée, la fonction de président ou de rapporteur revient de droit à un membre du groupe d'opposition ou minoritaire qui est à l'origine de cette création (article 143, alinéa 3, du Règlement).

Depuis le début de l'actuelle législature, 67 propositions de résolution tendant à créer une commission d'enquête ont été déposées. Dix commissions d'enquête ont effectivement été créées, dont huit au moyen du « droit de tirage ». Chacun peut ainsi constater que la majorité n'entrave en rien l'exercice des droits de l'opposition et des groupes minoritaires, comme cela avait pu être le cas sous la législature précédente.

Ainsi qu'on le verra, l'article 16 de la présente proposition de résolution tend à élargir ce « droit de tirage » à la possibilité d'obtenir la création d'une mission d'information : l'article 145 du Règlement serait complété, afin notamment de prévoir, dans un nouvel alinéa 5, que « *chaque président de groupe d'opposition ou de groupe minoritaire obtient de droit, une fois par session ordinaire, la création d'une mission d'information* »<sup>(1)</sup>.

Cette nouvelle prérogative des groupes d'opposition ou minoritaires étant alternative à celle déjà existante, le présent article tend à en tirer les conséquences sur les dispositions relatives au « droit de tirage » en matière de commission d'enquête. Des dispositions « miroir » sont insérées à l'article 145 du Règlement, dans sa rédaction prévue à l'article 16 de la présente proposition.

**D'une part, l'exercice, par le groupe d'opposition ou minoritaire, de son « droit de tirage » tendant à la création d'une commission d'enquête ne sera désormais possible que si ce groupe « n'a pas déjà fait usage, au cours de la même session, des dispositions de l'article 145, alinéa 5 », c'est-à-dire du « droit de tirage » tendant à la création d'une mission d'information.**

**D'autre part, le groupe concerné ne pourra faire jouer son « droit de tirage » en matière de commission d'enquête tant qu'une précédente commission d'enquête créée sur le même fondement ou qu'une mission d'information créée grâce au nouveau « droit de tirage » n'aura pas achevé ses travaux**<sup>(2)</sup>.

**À l'initiative de M. René Dosière, votre commission des Lois a complété le présent article afin de rendre plus effectif le « droit de tirage » dont disposent les groupes d'opposition ou minoritaires en matière de création d'une commission d'enquête.** Alors que, dans la rédaction actuelle du Règlement, une décision de l'Assemblée nationale prise à la majorité des trois cinquièmes peut s'opposer à l'exercice de ce « droit de tirage », **le présent article garantit désormais la création de droit de la commission d'enquête** demandée par le groupe d'opposition ou le groupe minoritaire.

---

(1) Voir infra, dans le commentaire de l'article 16, les différences entre la nouvelle procédure applicable aux missions d'information et celle aujourd'hui en vigueur pour les commissions d'enquête.

(2) Voir infra le commentaire de l'article 16.

Par parallélisme avec la nouvelle rédaction de l'article 145, alinéa 5, du Règlement (article 16 de la proposition de résolution), relative à la création d'une mission d'information, la nouvelle rédaction de l'article 143 prévue au présent article prévoit que « *s'il n'a pas déjà fait usage, au cours de la même session, des dispositions de l'article 145, alinéa 5, chaque président de groupe d'opposition ou de groupe minoritaire obtient, de droit, une fois par session ordinaire, à l'exception de celle précédant le renouvellement de l'Assemblée, la création d'une commission d'enquête satisfaisant aux conditions fixées par les articles 137 à 139* ».

Le « droit de tirage » prendra ainsi tout son sens et les droits de l'opposition et des groupes minoritaires en seront notablement renforcés.

**Il sera nécessaire de compléter, lors de l'examen en séance de la présente proposition de résolution, ce nouveau dispositif de création d'une commission d'enquête.** Il conviendra de préciser les conditions de vérification de la recevabilité de la demande <sup>(1)</sup> et les modalités de création de la commission d'enquête, dès lors qu'une adoption en séance de la proposition de résolution tendant à cette commission ne s'imposera plus.

\*

\* \*

*La Commission est saisie de l'amendement CL52 de M. René Dosière.*

**M. René Dosière.** Actuellement, la demande de création d'une commission d'enquête peut être refusée à la majorité des trois cinquièmes des membres de l'Assemblée. Or, dans les faits, jamais on ne parvient à réunir une telle majorité. Mon amendement vise donc à supprimer purement et simplement cette disposition. Nous mettrons ainsi le Règlement en conformité avec la pratique, et le droit de tirage sera satisfait de manière quasi automatique.

**M. le rapporteur.** Avis favorable. Ne nous cachons pas derrière les mots : soit les groupes d'opposition et les groupes minoritaires disposent d'un droit de tirage leur permettant de créer une commission d'enquête, soit ils ne disposent pas d'un tel droit. Je vous suggère d'ailleurs une légère modification dans la nouvelle rédaction de l'alinéa 2 que vous proposez : en ajoutant dans, le mot « de droit » après le mot « obtient », toute ambiguïté sera levée.

J'appelle néanmoins l'attention des signataires de cet amendement sur la nécessité de concevoir, d'ici à la séance publique, un dispositif qui en tirera les conséquences : il faudra déterminer qui va contrôler les conditions de recevabilité et qui va prendre acte de la création de la commission d'enquête, ne serait-ce qu'en cas de poursuites judiciaires signalées par le du ministère de la Justice.

---

(1) *Au regard des dispositions prévues aux articles 137 à 139 du Règlement, ainsi que de la règle selon laquelle il n'est pas possible de demander la création d'une commission d'enquête tant qu'une précédente commission de ce type ou qu'une mission d'information créée en application du nouvel article 145, alinéa 5, du Règlement, n'a pas achevé ses travaux (article 141, dernier alinéa, du Règlement).*

Jusqu'à présent, c'est l'Assemblée qui prenait acte de la création d'une commission d'enquête en ne s'y opposant pas à l'issue de l'examen de la proposition de résolution en séance publique. Il paraîtrait logique que ce rôle revienne désormais à la Conférence des présidents.

**M. René Dosière.** J'accepte bien volontiers la rectification que vous proposez. Nous présenterons un amendement complémentaire en vue de la séance.

*La Commission adopte l'amendement CL52 ainsi rectifié.*

*Puis elle adopte l'article 14 modifié.*

#### Article 15

(article 144-2 du Règlement de l'Assemblée nationale)

### Conclusion des travaux des commissions d'enquête

Cet article tend à permettre à une commission d'enquête, qui n'aurait pas publié son rapport à l'issue de ses travaux, de rendre publics tout ou partie des documents en sa possession.

L'article 144-2, alinéa 1<sup>er</sup>, du Règlement de l'Assemblée nationale prévoit aujourd'hui que lorsqu'une commission d'enquête n'a pas déposé son rapport dans le délai maximal de six mois<sup>(1)</sup>, son président « *remet au Président de l'Assemblée les documents en sa possession. Ceux-ci ne peuvent donner lieu à aucune publication ni à aucun débat* ».

Quoique rare, cette absence de rapport peut se présenter dans deux situations :

– la commission d'enquête n'a pu terminer ses travaux faute de temps et il n'existe pas de projet de rapport à l'issue du délai légal de six mois ;

– la majorité des membres de la commission d'enquête a rejeté le projet de rapport présenté par le rapporteur et refusé, par là même, son dépôt et sa publication.

Ces deux situations peuvent se combiner : si aucune majorité ne se dégage en faveur de la publication du rapport, le rapporteur ne peut travailler à un projet remanié, susceptible d'être approuvé, qu'à la condition que le délai légal de six mois le permette encore.

En tout état de cause, l'hypothèse d'un désaccord politique conduisant à l'absence de publication d'un rapport d'enquête risque de se rencontrer plus

---

(1) Délai prévu à l'article 6 de de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires.



fréquemment qu'auparavant, depuis que les groupes d'opposition ou minoritaires disposent du « droit de tirage » introduit, en 2009, à l'article 141 du Règlement <sup>(1)</sup>.

Sous la législature précédente, la commission d'enquête sur les mécanismes de financement des organisations syndicales d'employeurs et de salariés, créée le 8 juin 2011 grâce au « droit de tirage » du groupe UDI, avait ainsi, le 30 novembre 2011, rejeté le projet de rapport présenté par le rapporteur, M. Nicolas Perruchot.

Une polémique s'était alors engagée sur le caractère secret de ce projet de rapport, qu'aucun membre de la commission d'enquête, pas même le rapporteur, ne pouvait divulguer. Finalement, le projet de rapport a été publié – en dehors du cadre prévu par la loi – sur le site d'un magazine le 16 février 2012.

Le refus de publier un rapport peut également se rencontrer dans le cas de missions d'information. À titre d'exemple, le 9 novembre 2011, la mission d'information sur la compétitivité de l'économie française et le financement de la protection sociale, présidée par M. Bernard Accoyer, n'avait pu aboutir à l'adoption d'un rapport et de propositions. À défaut, elle avait publié les comptes rendus des auditions auxquelles elle avait procédé <sup>(2)</sup>. Plus récemment, le 15 juillet 2014, la mission commune d'information sur la réalité de l'impact sur l'emploi des exonérations de cotisations sociales accordées aux entreprises, constituée au Sénat, n'a pas adopté les conclusions proposées par la rapporteure, Mme Michelle Demessine. En conséquence, elle n'a pas autorisé la publication du rapport <sup>(3)</sup>.

Les commissions d'enquête présentent toutefois une spécificité, dans la mesure où la divulgation du contenu de leurs travaux est passible de **sanctions pénales**. Le dernier alinéa de l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 punit ainsi d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende la divulgation ou la publication « *d'une information relative aux travaux non publics d'une commission d'enquête* », c'est-à-dire, en pratique, une information dont la commission n'a pas fait état dans son rapport <sup>(4)</sup>.

Afin d'éviter à une commission d'enquête de se retrouver dans une impasse en cas de rejet du rapport, **le 1° du présent article tend à introduire une exception au caractère secret des documents en possession de la commission à l'issue de ses travaux**. L'insertion des mots : « *Sauf décision contraire* » au début

---

(1) Voir supra le commentaire de l'article 14 de la présente proposition de résolution.

(2) Voir le rapport de M. Bernard Accoyer au nom de la mission d'information sur la compétitivité de l'économie française et le financement de la protection sociale, n° 3929, novembre 2011.

(3) À défaut, la mission commune d'information a cependant décidé « de publier les comptes rendus de ses réunions et auditions, assortis de contributions de quelques pages de chacun des groupes » : voir le rapport d'information n° 722 (2013-2014). Par ailleurs, les conclusions de la rapporteure rejetées par la mission ont été publiées sur un site de presse en ligne le 17 juillet 2014.

(4) Par ailleurs, « ne peuvent être désignés comme membres d'une commission d'enquête les députés ayant été l'objet d'une sanction pénale ou disciplinaire pour manquement à l'obligation du secret à l'occasion des travaux non publics d'une commission constituée au cours de la même législature » (article 142, alinéa 2, du Règlement).

de la dernière phrase de l'article 144-2, alinéa 1<sup>er</sup>, du Règlement, autorisera la commission d'enquête, si une majorité de ses membres s'exprime en ce sens, à publier – à défaut du rapport d'enquête – certains des documents en sa possession.

Concrètement, les documents en question pourraient être :

– les comptes rendus des auditions auxquelles la commission d'enquête a procédé. Cette publication ne présentera de réel intérêt que si les auditions se sont exceptionnellement déroulées sous le régime du secret <sup>(1)</sup> ou si elles se sont tenues à huis clos et que les comptes rendus correspondants n'ont pas été publiés au fil des travaux de la commission, la primeur de cette publication ayant été réservée au rapport final. En revanche, la publication des comptes rendus n'apportera aucune information nouvelle si ceux-ci ont déjà été publiés au fur et à mesure des travaux de la commission et si les auditions ont été ouvertes à la presse ou retransmises par des moyens audiovisuels ou sur internet <sup>(2)</sup> ;

– des contributions des groupes parlementaires ou tout autre document obtenu par la commission ou produit par ses membres, pour autant que ceux-ci soient « *en sa possession* » avant l'expiration du délai maximal de six mois.

**Par coordination, les 2<sup>o</sup> à 4<sup>o</sup> du présent article tirent les conséquences de cette faculté nouvelle de publier certains documents**, en prévoyant que :

– les documents en question seront imprimés, distribués et qu'ils pourront donner lieu à un débat sans vote en séance publique (à l'instar, aujourd'hui, du rapport d'enquête lui-même). L'absence d'aboutissement de la commission d'enquête n'empêchera donc pas tout débat en séance ;

– comme pour le rapport d'enquête, l'Assemblée nationale conservera la possibilité, en se réunissant en comité secret, de s'opposer à la publication des documents concernés. Cette possibilité, jamais utilisée en pratique, est aujourd'hui prévue à l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 <sup>(3)</sup> et mise en œuvre à l'article 144-2, alinéa 3, du Règlement de l'Assemblée nationale <sup>(4)</sup>. En

---

(1) Depuis la loi n° 91-698 du 20 juillet 1991, la publicité des auditions est posée en principe, le secret devenant l'exception. Le premier alinéa du IV de l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 dispose en ce sens : « Les auditions auxquelles procèdent les commissions d'enquête sont publiques. Les commissions organisent cette publicité par les moyens de leur choix. Toutefois, elles peuvent décider l'application du secret ; dans ce cas, les dispositions du dernier alinéa du présent article [i.e. : les dispositions pénales précitées] sont applicables ». Même lorsqu'est décidé le secret, un compte rendu – n'ayant alors pas vocation à être rendu public – doit être établi (le deuxième alinéa du IV du même article 6 prévoit que « les personnes entendues par une commission d'enquête sont admises à prendre connaissance du compte rendu de leur audition. Cette communication a lieu sur place lorsque l'audition a été effectuée sous le régime du secret »).

(2) Rappelons que si la publicité des auditions est posée en principe, les commissions « organisent cette publicité par les moyens de leur choix » (voir la note précédente).

(3) « L'assemblée intéressée peut décider, par un vote spécial et après s'être constituée en comité secret de ne pas autoriser la publication de tout ou partie du rapport d'une commission d'enquête. »

(4) « La demande de constitution de l'Assemblée en comité secret à l'effet de décider, par un vote spécial, de ne pas autoriser la publication de tout ou partie du rapport, doit être présentée dans un délai de cinq jours francs à compter de la publication du dépôt au Journal officiel. »

l'occurrence, la demande de constitution de l'Assemblée en comité secret devrait être présentée dans un délai de cinq jours francs à compter de la décision de la commission d'enquête de procéder à la publication de certains documents en sa possession. **Afin d'accélérer la publication des conclusions des commissions d'enquête, votre commission des Lois a réduit ce délai à un jour franc.**

Si, sur le fond, votre rapporteur approuve le dispositif ici proposé, sa conformité à la Constitution peut poser question. Depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, l'article 51-2 de la Constitution dispose que « *la loi détermine [les] règles d'organisation et de fonctionnement* » des commissions d'enquête, tandis que « *leurs conditions de création sont fixées par le règlement de chaque assemblée* ». La publicité du résultat des travaux d'une commission d'enquête relève manifestement davantage de son « *fonctionnement* », donc de la compétence du législateur, que de ses conditions de « *création* », qui seuls appartiennent au Règlement de l'Assemblée nationale.

Lors de la réforme du Règlement en 2009, le Conseil constitutionnel a d'ailleurs censuré, au motif qu'elles relevaient du domaine de la loi, les dispositions réglementant les conditions dans lesquelles les personnes entendues par une commission d'enquête sont admises à prendre connaissance du compte rendu de leur audition et à faire part de leurs observations<sup>(1)</sup>. Certes, la même décision du Conseil constitutionnel n'a rien trouvé à redire à l'article 144-2 du Règlement, relatif à la conclusion des travaux des commissions d'enquête, que le présent article tend à compléter. Mais, en 2009, ces dispositions ne faisaient que mettre en œuvre des mesures déjà prévues par la loi, en l'occurrence à l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires. La base légale des mesures prévues au présent article pourrait paraître plus fragile. Si jamais le Conseil constitutionnel retenait une telle interprétation, c'est par la loi que le dispositif ici proposé devrait être introduit en droit positif.

\*

\* \*

*La Commission adopte l'amendement rédactionnel CL128 du rapporteur.*

*Puis elle examine l'amendement CL127 du rapporteur.*

**M. le président Jean-Jacques Urvoas, rapporteur.** Cet amendement vise à réduire de cinq jours francs à un jour franc le délai pendant lequel peut être présentée une demande de constitution de l'Assemblée en comité secret aux fins de s'opposer à la publication du rapport d'une commission d'enquête. Cette

---

(1) *Décision n° 2009-581 DC du 25 juin 2009, Résolution tendant à modifier le Règlement de l'Assemblée nationale, cons. 51 à 53. Le Parlement en a pris acte en adoptant la loi n° 2011-140 du 3 février 2011 tendant à renforcer les moyens du Parlement en matière de contrôle de l'action du Gouvernement et d'évaluation des politiques publiques, qui a introduit les dispositions en question à l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 précitée.*

disposition désuète n'est jamais utilisée en pratique. D'autre part, elle empêche les commissions d'enquête de publier rapidement leur rapport une fois que celui-ci a été adopté. Or, les rapports font souvent l'objet de fuites dans la presse. En ramenant le délai à un jour franc, nous gagnerons en réactivité.

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

*Puis elle **adopte** l'article 15 **modifié**.*

*Après l'article 15*

*La Commission est saisie de l'amendement CL14 de M. François de Rugy.*

**M. François de Rugy.** Cet amendement vise à permettre aux commissions d'enquête de saisir la Commission consultative du secret de la défense nationale, condition indispensable pour avoir accès à certains documents.

**M. le rapporteur.** Une telle disposition ne relève pas du Règlement de l'Assemblée, mais de la loi.

*L'amendement est **retiré**.*

#### *Article 16*

(article 145 du Règlement de l'Assemblée nationale)

### **Création d'une mission d'information à l'initiative d'un groupe d'opposition ou minoritaire**

Cet article tend à modifier le champ du « droit de tirage » dont disposent les groupes d'opposition ou minoritaires pour obtenir la création d'une commission d'enquête, en l'élargissant à la création d'une mission d'information.

Depuis la résolution du 27 mai 2009 (article 141, alinéas 2 et 3, du Règlement), chaque président de groupe d'opposition ou de groupe minoritaire peut obtenir, une fois par session ordinaire, qu'un débat ait lieu en séance sur la création d'une commission d'enquête sur un sujet de son choix, cette création pouvant toutefois être rejetée par l'Assemblée nationale à la majorité des trois cinquièmes <sup>(1)</sup>.

**Le présent article tend à élargir ce « droit de tirage », en permettant à chaque groupe d'opposition ou minoritaire d'obtenir, une fois par session ordinaire, la création d'une mission d'information.** Il s'agirait d'une alternative à l'exercice du « droit de tirage » tendant à la création d'une commission d'enquête.

---

(1) Ce dispositif est décrit plus en détails supra dans le commentaire de l'article 14 de la présente proposition de résolution.

L'article 145 du Règlement serait complété, son nouvel alinéa 5 prévoyant que « *chaque président de groupe d'opposition ou de groupe minoritaire obtient de droit, une fois par session ordinaire, la création d'une mission d'information* ». Les missions d'information qui pourraient être créées sont toutes celles prévues à l'article 145 :

– mission d'information créée par une commission. En pratique, d'ailleurs, la création de missions d'information peut d'ores et déjà être laissée à l'initiative de groupes d'opposition ou minoritaires, comme le montre par exemple la décision prise, à l'initiative du Bureau de la commission des Lois, au début de l'actuelle législature, de permettre au groupe UMP de choisir le thème d'une des missions créées par la Commission <sup>(1)</sup> ;

– mission d'information commune à plusieurs commissions ;

– mission d'information créée par la Conférence des présidents.

Pour mettre en œuvre leur « droit de tirage », les groupes d'opposition et minoritaires disposeront ainsi d'une plus grande variété de choix. Ils pourront, en fonction du thème retenu par eux, opter pour l'organe de contrôle et d'évaluation le plus adapté. D'une manière générale, les missions d'information fonctionnent de façon plus souple que les commissions d'enquête, qui sont régies par des règles plus formelles <sup>(2)</sup>. Ainsi, la création d'une commission d'enquête est soumise à certaines conditions de recevabilité, notamment l'absence de poursuites judiciaires portant sur les faits concernés. En outre, les personnes entendues par une commission d'enquête sont obligées de déférer à la convocation qui leur est faite – sous peine de sanctions pénales – et sont tenues de déposer, sous serment. Si ces dispositions sont souvent un gage d'efficacité de l'enquête, elles peuvent parfois apparaître excessivement lourdes, sinon « stigmatisantes » à l'égard des personnes auditionnées. Les missions d'information, dont le fonctionnement est beaucoup moins formel, ne présentent pas de tels inconvénients.

Deux différences entre le dispositif ici proposé pour les missions d'informations et les règles relatives à la création des commissions d'enquête à l'initiative d'un groupe d'opposition ou minoritaire doivent être relevées :

– la création de la mission d'information est *de droit*, sans possibilité pour l'Assemblée nationale de s'y opposer. Cette différence a, néanmoins, pris fin dans le texte adopté par votre commission des Lois, celle-ci ayant prévu que la création des commissions d'enquête dans le cadre du « droit de tirage » sera, elle aussi, obtenue *de droit* par le groupe demandeur <sup>(3)</sup> ;

---

(1) Voir le compte rendu n° 7 du 18 juillet 2012.

(2) Les règles applicables aux commissions d'enquête figurent à l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires et aux articles 137 et suivants du Règlement de l'Assemblée nationale.

(3) Voir supra le commentaire de l'article 14 de la présente proposition de résolution.

– la création de la mission d’information peut avoir lieu lors de *n’importe quelle session ordinaire*, y compris celle précédant le renouvellement de l’Assemblée.

Comme en matière de commission d’enquête, la fonction de président ou de rapporteur de la mission d’information reviendra de droit à un député appartenant au groupe qui est à l’origine de sa création.

Comme on l’a vu <sup>(1)</sup>, cette nouvelle prérogative des groupes d’opposition ou minoritaires est doublement articulée avec le « droit de tirage » préexistant en matière de commission d’enquête.

D’une part, la création de la mission d’information n’est possible que si le groupe concerné « *n’a pas déjà fait usage, au cours de la même session, des dispositions de l’article 141, alinéa 2* », c’est-à-dire du « droit de tirage » tendant à la création d’une commission d’enquête. C’est en cela qu’il convient de voir dans le nouveau dispositif un élargissement du « droit de tirage » préexistant, non une procédure autonome.

D’autre part, le groupe concerné ne peut demander la création d’une mission d’information en application des nouvelles dispositions réglementaires tant qu’une précédente mission d’information créée sur le même fondement ou qu’une commission d’enquête créée grâce à son « droit de tirage » n’a pas achevé ses travaux (nouvel alinéa 6 de l’article 145 du Règlement). Il s’agit d’éviter tout chevauchement des travaux résultant de l’exercice par un groupe de son « droit de tirage », mesure d’autant plus nécessaire que les missions d’information ne sont pas bornées dans le temps – à la différence des commissions d’enquête, créées pour six mois. L’exposé des motifs de la présente proposition justifie cette limitation en soulignant que « *la multiplication d’instances temporaires, qui s’ajoutent aux organes permanents de l’Assemblée, entraîne nécessairement en leur sein un absentéisme qui nuit à l’image de notre institution* ».

**Sur proposition de votre rapporteur, la commission des Lois a complété le présent article, afin de préciser que la publication des rapports des missions d’information créées par une commission est autorisée par cette commission.** Cet ajout est sans lien avec l’objet du texte initial du présent article : il vaut pour l’ensemble des missions d’informations créées par une commission, et non pas seulement pour celles créées de droit dans le cadre du nouveau « droit de tirage ».

Lors de la réforme du Règlement de 2009, ont été supprimées les dispositions selon lesquelles « *aucune publicité ne peut être donnée à un rapport d’information (...) avant que n’ait été décidée sa publication* ». Cette suppression ne pose pas de difficulté s’agissant des missions d’information créées par la Conférence des présidents (article 145, alinéa 4, du Règlement), pour lesquelles l’adoption du rapport par la mission emporte autorisation de le publier.

---

(1) Voir supra le commentaire de l’article 14 de la présente proposition de résolution.

En revanche, la publication du rapport établi par une mission d'information créée par une commission n'est, depuis 2009, plus clairement régie par le Règlement (l'article 145, alinéa 5, se contentant de donner compétence au bureau de la commission « *pour organiser la publicité des travaux* » de la mission d'information). Le présent article permet donc de clarifier ce point, en prévoyant que c'est à la commission qu'il revient de statuer pour autoriser la publication du rapport d'information adopté par la mission d'information créée en son sein.

\*

\* \*

*La Commission examine l'amendement CL129 du rapporteur.*

**M. le rapporteur.** Cet amendement vise à rétablir des dispositions supprimées du Règlement en 2009. Il s'agit de consacrer la pratique actuelle des commissions, dont les bases juridiques sont incertaines.

*La Commission adopte l'amendement.*

*Puis elle adopte l'article 16 modifié.*

#### *Article 16 bis (nouveau)*

(article 145-7 du Règlement de l'Assemblée nationale)

### **Désignation du co-rapporteur sur la mise en application de la loi**

Introduit à l'initiative de votre rapporteur, cet article vise à consacrer la possibilité, pour une commission, de désigner dès le début de l'examen d'un projet ou d'une proposition de loi dont elle est saisie, le co-rapporteur sur la mise en application de cette loi.

Depuis la réforme du Règlement de 2009, l'article 145-7 du Règlement dispose qu' « *à l'issue d'un délai de six mois suivant l'entrée en vigueur d'une loi dont la mise en œuvre nécessite la publication de textes de nature réglementaire, deux députés, dont l'un appartient à un groupe d'opposition et parmi lesquels figure de droit le député qui en a été le rapporteur, présentent à la commission compétente un rapport sur la mise en application de cette loi. Ce rapport fait état des textes réglementaires publiés et des circulaires édictées pour la mise en œuvre de ladite loi, ainsi que de ses dispositions qui n'auraient pas fait l'objet des textes d'application nécessaires* ».

Le présent article complète ces dispositions, afin d'**ouvrir aux commissions la faculté de désigner, concomitamment à la nomination du rapporteur, le co-rapporteur du groupe d'opposition qui sera chargé, à l'issue d'un délai de six mois suivant l'entrée en vigueur de la loi, de présenter un rapport sur sa mise en application.**

L'usage de cette faculté permettrait d'identifier, dès le début de la discussion d'un projet ou d'une proposition de loi, celui qui sera l'un des

principaux orateurs de l'opposition sur ce texte. Comme on l'a déjà signalé <sup>(1)</sup>, depuis le début de l'actuelle législature, à l'initiative du signataire de ces lignes, la commission des Lois recourt d'ores et déjà à une telle pratique.

Toutefois, la présente réforme irait plus loin, en conférant à ce co-rapporteur des pouvoirs spécifiques, prévus par deux autres dispositions du Règlement <sup>(2)</sup> :

– **le co-rapporteur d'opposition bénéficiera du droit, en première lecture, de faire figurer une contribution écrite dans le rapport de la commission** (article 86 du Règlement, modifié par l'article 9 de la proposition de résolution). Cette contribution portera en particulier, si le texte en question est un projet de loi, **sur l'étude d'impact** qui l'accompagne ;

– **le co-rapporteur d'opposition bénéficiera du droit de s'exprimer en séance, avant la discussion générale** (après le rapporteur au fond et, le cas échéant, les rapporteurs pour avis), en application de l'article 91 du Règlement, modifié par l'article 9 *ter* (nouveau) de la proposition de résolution.

\*

\* \*

*La Commission est saisie de l'amendement CL130 du rapporteur.*

**M. le rapporteur.** Ainsi que je l'ai annoncé tout à l'heure en présentant l'amendement CL119, cet amendement donne la possibilité aux commissions de désigner, dès le début de l'examen d'un projet ou d'une proposition de loi, le co-rapporteur qui sera chargé de présenter le rapport sur la mise en application de la loi en question.

*La Commission adopte l'amendement.*

#### Article 17

(article 146-2 du Règlement de l'Assemblée nationale)

### **Composition du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques**

Cet article vise à modifier la composition du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques.

Créé par la résolution du 27 mai 2009, le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques est un organe chargé de réaliser des travaux

---

(1) Voir supra le commentaire de l'article 9 de la présente proposition de résolution.

(2) C'est ce qui rend nécessaire la consécration, à l'article 145-7 du Règlement, d'une pratique qui, sinon, aurait pu perdurer – ou se développer – sans fondement textuel.



d'évaluation portant sur des politiques publiques dont le champ dépasse le domaine de compétence d'une seule commission permanente <sup>(1)</sup>.

En application de l'article 146-2 du Règlement, il est composé de membres de droit et de membres nommés à la proportionnelle des groupes.

Les **membres de droit** sont :

- le Président de l'Assemblée, qui le préside ;
- les présidents des commissions permanentes et celui de la commission des Affaires européennes, qui peuvent se faire suppléer par un membre du bureau de la commission ;
- le rapporteur général de la commission des Finances ;
- le député président ou premier vice-président de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (OPECST) ;
- le président de la délégation parlementaire aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes ;
- les présidents des groupes, qui peuvent se faire suppléer.

L'Assemblée nationale comptant actuellement six groupes, le Comité est composé de **19 membres de droit**.

S'y ajoutent **15 députés nommés** à la proportionnelle des groupes au début de chaque session ordinaire, selon la procédure prévue pour les commissions permanentes <sup>(2)</sup>. L'article 146-2, alinéa 9, du Règlement précise que les désignations doivent s'efforcer « *de faire en sorte que la composition d'ensemble du comité reproduise la configuration politique de l'Assemblée* » : cette reproduction doit donc être assurée, non pas à l'échelle des seuls membres désignés, mais en tenant compte des membres de droit – parmi lesquels la majorité est structurellement largement représentée.

Le présent article tend à **supprimer les membres de droit**, à l'exception du président du Comité, qui demeurera le Président de l'Assemblée nationale.

Comme le souligne l'exposé des motifs de la proposition de résolution, la composition actuelle du Comité, « *très institutionnelle, calquée en partie sur celle de la Conférence des présidents, n'est pas adaptée à la nature effective de ses travaux. Les membres de droit, qu'ils soient présidents d'un groupe politique ou d'une commission permanente, ne peuvent y participer régulièrement eu égard*

---

(1) Article 146-3, alinéa 1<sup>er</sup> du Règlement ; article 5 ter de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires ; article L. 132-5 du code des juridictions financières.

(2) Procédure prévue à l'article 37 du Règlement, qui renvoie lui-même à l'article 25, relatif aux nominations personnelles.

*aux responsabilités qu'ils exercent par ailleurs, ce qui affecte son fonctionnement ».*

Les autres membres du Comité seront 36 députés désignés à la proportionnelle des groupes, selon les règles prévues à l'article 25<sup>(1)</sup>, et de manière à assurer une « *représentation équilibrée des commissions permanentes* ».

Cette double référence à la représentation proportionnelle des groupes et à la représentation équilibrée des commissions permanentes reprend les règles régissant actuellement la composition de la commission des Affaires européennes (article 151-1 du Règlement) et celle de la délégation de l'Assemblée nationale aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes (article 6 *septies* de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958).

Au total, le Comité comportera donc 37 membres, soit trois membres de plus que ce que prévoit aujourd'hui l'article 146-2 du Règlement.

En outre, à la différence d'aujourd'hui, **les membres du Comité seront désignés au début de la législature et pour la durée de celle-ci**. C'est, là aussi, la même solution que celle applicable à la commission des Affaires européennes et à la délégation aux droits des femmes.

Ces modifications ont des conséquences sur la composition du **bureau du Comité**, qui ne comprendra plus, désormais, les présidents de groupe. Le bureau sera donc composé, outre le Président de l'Assemblée nationale, de quatre vice-présidents, dont l'un « *au moins* »<sup>(2)</sup> appartient à un groupe d'opposition et quatre secrétaires désignés parmi ses membres. Le bureau comptera donc 9 membres, au lieu de 17 aujourd'hui. Sous réserve de la disposition protectrice des droits de l'opposition et de la présidence confiée au Président de l'Assemblée nationale, cette composition est identique à celle du bureau de la commission des Affaires européennes.

**À l'initiative de votre rapporteur, la commission des Lois a précisé que le présent article entrera en vigueur à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2015.**

\*

\* \*

*La Commission adopte l'amendement de précision CL131 du rapporteur.*

*Puis elle adopte l'article 17 modifié.*

---

(1) « Lorsque le texte constitutif impose la nomination à la représentation proportionnelle des groupes, le Président de l'Assemblée fixe le délai dans lequel les présidents des groupes doivent lui faire connaître les noms des candidats qu'ils proposent.

« À l'expiration de ce délai, les candidatures transmises au Président de l'Assemblée sont affichées et publiées au Journal officiel. La nomination prend immédiatement effet dès cette dernière publication ».

*Dans la configuration actuelle de l'Assemblée nationale, cette répartition donnerait 18 membres au groupe SRC, 13 membres au groupe UMP, 2 membres au groupe UDI et un membre à chacun des groupes écologiste, RRDP et GDR.*

(2) Ces deux mots sont insérés par la présente proposition de résolution.

*Après l'article 17*

*La Commission examine l'amendement CL63 de M. Philip Cordery.*

**Mme Marietta Karamanli.** Nous souhaitons ouvrir à la commission des Affaires européennes le droit de déposer des amendements. Mais ce n'est pas possible dans la mesure où celle-ci n'est pas une commission permanente.

*L'amendement est retiré.*

*Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la Commission rejette l'amendement CL64 de M. Philip Cordery.*

*Puis elle est saisie de l'amendement CL15 de M. François de Rugy.*

**M. François de Rugy.** Il convient que notre Règlement fasse mention, d'une part, de l'indemnité représentative des frais de mandat et, d'autre part, du crédit affecté à la rémunération des collaborateurs. Tel n'est pas le cas actuellement.

**M. le rapporteur.** Cet amendement est satisfait par mon amendement CL100 relatif au statut des collaborateurs, que nous avons adopté ce matin.

*L'amendement est retiré.*

*L'amendement CL16 de M. François de Rugy est également retiré.*

*La Commission en vient à l'amendement CL17 de Mme Eva Sas.*

**M. François de Rugy.** Cet amendement vise à instaurer une forme de congé maternité au bénéfice des députées, qui pourraient alors se faire excuser et déléguer leur droit de vote. Actuellement, ce cas n'est prévu ni par la loi organique ni par le Règlement.

**M. le rapporteur.** Avis défavorable. Les modalités de délégation du droit de vote relèvent non pas du Règlement de l'Assemblée, mais de l'ordonnance n° 58-1066 du 7 novembre 1958. D'autre part, la disposition que vous prévoyez en matière d'excuses relève plutôt, à mon sens, de l'Instruction générale du Bureau que du Règlement. Il conviendrait de vérifier ce point d'ici à la séance publique.

**M. René Dosière.** Le Bureau peut en effet adopter lui-même une telle disposition.

**M. François de Rugy.** Nous proposerons une rédaction plus adaptée pour la séance publique.

*L'amendement est retiré.*

*La Commission est saisie de l'amendement CL35 de M. Alain Tourret.*

**M. Alain Touret.** Cet amendement vise à réintroduire le « Barodet ».

**M. le rapporteur.** Le « Barodet » était un recueil qui rassemblait les professions de foi de tous les candidats déclarés élus à l'issue des élections législatives. Au grand dam des historiens, nous ne pouvons pas le rétablir, car il coûte trop cher.

**M. Alain Touret.** C'est malheureux...

**M. René Dosière.** De fait, le « Barodet » a été supprimé en 2009.

**M. Patrick Mennucci.** D'où vient cette expression ?

**M. le rapporteur.** Du nom d'un député de la III<sup>e</sup> République. M. Barodet, Désiré de son prénom, élu de la Seine, avait fait adopter par la Chambre des députés, le 7 février 1882, une résolution tendant à instaurer une commission chargée « d'examiner et de résumer les promesses, professions de foi et programmes des candidats aux élections législatives de 1881 et de présenter dans le plus bref délai possible un rapport à la Chambre sur la nature et la portée des réformes réclamées par le pays ».

**M. Patrick Mennucci.** Autrement dit, pour les promesses électorales, il y a eu le Barodet, puis il y a eu le Pasqua...

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

**M. Alain Touret.** C'est la deuxième mort de M. Barodet ! (*Sourires.*)

*La Commission **adopte** l'ensemble de la proposition de résolution **modifiée**.*

\*

\* \*

*En conséquence, la commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République vous demande d'**adopter** la proposition de résolution tendant à modifier le Règlement de l'Assemblée nationale (n° 2273), dans le texte figurant dans le document annexé au présent rapport.*

## ANNEXE N° 1 : ORDRE DU JOUR DES SEMAINES DE CONTRÔLE FIXÉ À LA DEMANDE DES GROUPES

### LISTE DES DÉBATS TENUS À LA DEMANDE DES GROUPES LORS DE SEMAINES DE CONTRÔLE SOUS LA XIII<sup>e</sup> LÉGISLATURE (à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2009)

Date	Thème du débat	Groupe demandeur
17.11.2009	Débat sur l'identité nationale	UMP
12.01.2010	Débat sur la sécurité des réseaux d'alimentation en électricité	GDR
12.01.2010	Débat sur la mise en œuvre du service minimum dans les transports	NC
02.02.2010	Débat sur le développement des transports ferroviaires publics	GDR
30.03.2010	Débat sur l'évolution de l'emploi industriel	GDR
27.04.2010	Débat sur la politique de la ville	GDR
01.06.2010	Débat sur la rupture conventionnelle du contrat de travail	GDR
11.01.2011	Débat sur l'OTAN et les orientations données aux forces armées	SRC <sup>(a)</sup>
11.01.2011	Débat sur les dix ans de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU)	GDR
08.02.2011	Débat sur les rapports entre la France et le continent africain	GDR
08.02.2011	Débat sur le rapport d'information relatif à la prescription, la consommation et la fiscalité des médicaments	SRC
08.03.2011	Débat sur les conséquences environnementales de l'exploitation de gaz de schiste	GDR
08.03.2011	Débat sur l'application de la loi Hôpital, santé, patients et territoires	SRC
18.05.2011	Débat sur la mise en œuvre des décisions du Conseil interministériel de l'outre-mer du 6 novembre 2009	SRC
12.04.2011	Débat sur la mise en œuvre de la révision générale des politiques publiques	GDR
22.11.2011	Débat sur la situation de l'industrie ferroviaire	GDR
10.01.2012	Débat sur les partenariats public-privé	GDR

(a) Demande commune avec la commission de la Défense.

**LISTE DES DÉBATS TENUS À LA DEMANDE DES GROUPES LORS DE SEMAINES DE CONTRÔLE  
SOUS LA XIV<sup>e</sup> LÉGISLATURE**

<b>Date</b>	<b>Thème du débat</b>	<b>Groupe demandeur</b>
23.01.2013	Débat sur les politiques industrielle et commerciale européennes (*)	SRC
24.01.2013	Débat sur la politique de l'hébergement (suites d'un rapport du CEC)	UDI
24.01.2013	Débat sur la fiscalité écologique	Écolo
26.02.2013	Débat sur la sécurité sanitaire du médicament	Écolo
27.02.2013	Débat sur le Mali : « au-delà de l'intervention militaire, perspectives de reconstruction et de développement »	SRC
28.02.2013	Débat sur le fonctionnement des juridictions prud'homales après la réforme de la carte judiciaire (*)	GDR
28.02.2013	Débat sur l'avenir des projets d'infrastructures de transport	UDI
19.03.2013	Débat sur le rapport d'information sur les moyens de lutte contre la surpopulation carcérale	SRC
21.03.2013	Débat sur la traçabilité alimentaire	RRDP
21.03.2013	Débat sur la politique de la ville et la rénovation urbaine	UDI
11.06.2013	Débat sur internet et la protection des données personnelles (*)	SRC
12.06.2013	Débat sur la politique maritime de la France	GDR
13.06.2013	Débat sur l'immigration professionnelle et étudiante	SRC <sup>(a)</sup>
13.06.2013	Débat sur l'application de l'interdiction des rémunérations en numéraire dans les cabinets ministériels	RRDP
28.01.2014	Débat sur le rapport relatif à l'évaluation des politiques publiques en faveur de la mobilité sociale des jeunes (*)	SRC
29.01.2014	Débat sur l'évaluation de la loi du 14 juin 2013 et ses effets sur la sécurisation de l'emploi (*)	GDR
29.01.2014	Débat sur le rapport de la commission d'enquête sur les conditions de la privatisation de la SNCM	RRDP
30.01.2014	Débat sur la protection de la vie privée à l'heure de la surveillance numérique, commerciale et institutionnelle	Ecolo
26.02.2014	Débat sur l'accessibilité des services au public dans les territoires fragiles	SRC
26.02.2014	Débat sur l'action de l'État en matière de transports urbains	Ecolo

Date	Thème du débat	Groupe demandeur
26.05.2014	Débat sur la situation de l'aéronautique française (*)	GDR
27.05.2014	Débat sur la réforme territoriale	UDI
11.06.2014	Débat sur les énergies renouvelables et l'efficacité énergétique (*)	Ecolo

(a) Débat, sans vote, fondé sur l'article 50-1 de la Constitution (« *Devant l'une ou l'autre des assemblées, le Gouvernement peut, de sa propre initiative ou à la demande d'un groupe parlementaire au sens de l'article 51-1, faire, sur un sujet déterminé, une déclaration qui donne lieu à débat et peut, s'il le décide, faire l'objet d'un vote sans engager sa responsabilité.* »).

(\*) Débat tenu en salle Lamartine.

**LISTE DES SÉANCES DE QUESTIONS À UN MINISTRE TENUES À LA DEMANDE DES GROUPES LORS DE SEMAINES DE CONTRÔLE SOUS LA XIV<sup>e</sup> LÉGISLATURE**

Date	Ministres interrogés	Groupe demandeur
23.01.2013	Redressement productif	UMP
26.02.2013	Écologie et Logement	SRC
27.02.2013	Éducation nationale	UMP
20.03.2013	Logement	GDR
24.04.2013	Affaires sociales et santé	UDI
11.06.2013	Agriculture	UDI et UMP
28.01.2014	Éducation nationale	UMP
30.01.2014	Intérieur	UDI
25.02.2014	Justice	UMP
25.02.2014	Artisanat et commerce	UDI
27.05.2014	Économie	UMP
10.06.2014	Éducation nationale	UMP
10.06.2014	Économie	UDI

## ANNEXE N° 2 : CALENDRIER PRÉVISIONNEL DE LA SESSION ORDINAIRE 2014-2015

ARRÊTÉ PAR LES CONFÉRENCES DES PRÉSIDENTS DU 8 JUILLET ET DU 4 NOVEMBRE 2014

2014					2015				
OCTOBRE	NOVEMBRE	DÉCEMBRE	JANVIER	FÉVRIER	MARS	AVRIL	MAI	JUIN	
M 1	S 1	L 1	J 1	D 1	D 1	M 1	V 1	L 1	
J 2	D 2	M 2	V 2	M 3	L 2	J 2	S 2	M 2	
V 3	L 3	M 3	S 3	M 4	M 3	V 3	D 3	M 3	
S 4	M 4	J 4	D 4	J 5	M 4	S 4	L 4	J 4	
D 5	M 5	V 5	L 5	V 6	J 5	D 5	M 5	V 5	
L 6	J 6	S 6	M 6	S 7	V 6	L 6	M 6	S 6	
M 7	V 7	D 7	M 7	D 8	S 7	M 7	J 7	D 7	
M 8	S 8	L 8	J 8	L 9	D 8	M 8	V 8	L 8	
J 9	D 9	M 9	V 9	M 10	L 9	J 9	S 9	M 9	
V 10	L 10	M 10	S 10	M 11	M 10	V 10	D 10	M 10	
S 11	M 11	J 11	D 11	J 12	M 11	S 11	L 11	J 11	
D 12	M 12	V 12	L 12	V 13	J 12	D 12	M 12	V 12	
L 13	J 13	S 13	M 13	S 14	V 13	L 13	M 13	S 13	
M 14	V 14	D 14	M 14	D 15	S 14	M 14	J 14	D 14	
M 15	S 15	L 15	J 15	L 16	D 15	M 15	V 15	L 15	
J 16	D 16	M 16	V 16	M 17	L 16	J 16	S 16	M 16	
V 17	L 17	M 17	S 17	M 18	M 17	V 17	D 17	M 17	
S 18	M 18	J 18	D 18	M 19	M 18	S 18	L 18	J 18	
D 19	M 19	V 19	L 19	J 20	J 19	D 19	M 19	V 19	
L 20	J 20	S 20	M 20	V 21	V 20	L 20	M 20	S 20	
M 21	V 21	D 21	M 21	S 21	S 21	M 21	J 21	D 21	
M 22	S 22	L 22	J 22	D 22	D 22	M 22	V 22	L 22	
J 23	D 23	M 23	V 23	L 23	L 23	J 23	S 23	M 23	
V 24	L 24	M 24	S 24	M 24	M 24	V 24	D 24	M 24	
S 25	M 25	J 25	D 25	M 25	M 25	S 25	L 25	J 25	
D 26	V 26	V 26	L 26	J 26	J 26	D 26	M 26	V 26	
L 27	J 27	S 27	M 27	V 27	V 27	L 27	M 27	S 27	
M 28	V 28	D 28	M 28	S 28	S 28	M 28	J 28	D 28	
M 29	S 29	L 29	J 29	L 30	D 29	M 29	V 29	L 29	
J 30	D 30	M 30	V 30	M 31	M 31	J 30	S 30	S 30	
V 31	M 31	S 31	D 31			D 31	D 31	M 30	

Semaine du Gouvernement

Suspension des travaux

Semaine de l'Assemblée nationale

Jour des groupes d'opposition ou minoritaires (UMP/UDI/Écolo/RRDP/GDR)

Semaine de contrôle

Loi de finances ou de financement de la sécurité sociale



## TABLEAU COMPARATIF

Dispositions en vigueur	Texte de la proposition de résolution	Texte adopté par la Commission
<b>Règlement de l'Assemblée nationale</b>	<b>Proposition de résolution tendant à modifier le Règlement de l'Assemblée nationale</b>	<b>Proposition de résolution tendant à modifier le Règlement de l'Assemblée nationale</b>
<p><i>Art. 7.</i> – Le Président informe l'Assemblée, dès qu'il en a connaissance, des vacances survenues pour l'une des causes énumérées au premier alinéa de l'article L.O. 176 du code électoral. Il notifie au Gouvernement le nom des députés dont le siège est devenu vacant et lui demande communication du nom des personnes élues pour les remplacer.</p>	<p>Article 1<sup>er</sup></p> <p><i>L'avant-dernier alinéa de l'article 7 du Règlement est ainsi rédigé :</i></p>	<p>Article 1<sup>er</sup></p> <p><b>Alinéa supprimé</b></p>
<p>Le nom des nouveaux députés proclamés élus par application de l'article L.O. 176 du code électoral est annoncé à l'Assemblée à l'ouverture de la première séance suivant la communication qui en est faite par le Gouvernement. Il en est de même pour le nom des députés élus à la suite d'élections partielles.</p>	<p>« Le Président informe l'Assemblée, dans la plus prochaine séance, de la reprise de l'exercice de son mandat par le député ayant accepté des fonctions gouvernementales, à</p>	<p>Lorsqu'un député a accepté des fonctions gouvernementales, le Président demande au Gouvernement communication du nom de la personne élue pour le remplacer. Lorsque l'incompatibilité entre le mandat de ce député et ses fonctions de membre du Gouvernement prend effet, le Président informe l'Assemblée de son remplacement, conformément aux dispositions du second alinéa de l'article L.O. 176 du code électoral, dans la plus prochaine séance.</p>

**Dispositions en vigueur**

l'expiration d'un délai d'un mois suivant la cessation desdites fonctions. Lorsque le Président est informé, par écrit, avant l'expiration de ce délai, que le député renonce à reprendre son mandat, il donne connaissance de cette renonciation à l'Assemblée dans la plus prochaine séance et la notifie au Gouvernement.

Lorsque l'Assemblée ne tient pas séance, le Président prend acte des communications faites au titre du présent article dans les conditions prévues à l'article 4, alinéa 3.

*Art. 14.* – Le Bureau a tous pouvoirs pour régler les délibérations de l'Assemblée et pour organiser et diriger tous les services dans les conditions déterminées par le présent Règlement.

Le Bureau détermine les conditions dans lesquelles des personnalités peuvent être admises à s'adresser à l'Assemblée dans le cadre de ses séances.

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.

L'Assemblée jouit de l'autonomie financière en application de l'article 7 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires.

*Art. 15.* – Les questeurs, sous la haute direction du Bureau, sont chargés des services financiers et administratifs. Aucune dépense nouvelle ne peut être engagée sans leur avis préalable.

**Texte de la proposition de résolution**

l'expiration d'un délai d'un mois suivant la cessation desdites fonctions. »

**Texte adopté par la Commission**

*La seconde phrase de l'avant-dernier alinéa de l'article 7 du Règlement est supprimée.*

**amendement CL98**

*Article 1<sup>er</sup> bis (nouveau)*

*L'alinéa 3 de l'article 14 du Règlement est supprimé.*

**amendement CL46**

*Article 1<sup>er</sup> ter (nouveau)*

*Après le premier alinéa de l'article 15, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :*

**Dispositions en vigueur**

**Texte de la proposition de résolution**

**Texte adopté par la Commission**

Des appartements officiels sont mis à la disposition du Président et des questeurs au Palais-Bourbon.

*Art. 18.* – Les services de l'Assemblée nationale sont assurés exclusivement par un personnel nommé dans les conditions déterminées par le Bureau. Est interdite, en conséquence, la collaboration de caractère permanent de tout fonctionnaire relevant d'une administration extérieure à l'Assemblée, à l'exception des personnels civils et militaires mis par le Gouvernement à la disposition de la Commission de la défense nationale et des forces armées et de la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire.

*Art. 29-I.* – Lorsqu'en vertu de dispositions constitutionnelles ou législatives une commission permanente de l'Assemblée est appelée à rendre un avis préalablement à une nomination par

*« Les questeurs déterminent et mettent en œuvre les conditions du dialogue social et de la négociation d'un statut entre les députés et leurs collaborateurs employés sous contrat de droit privé. Ils rendent compte au Bureau de l'exercice de cette mission. »*

**amendement CL99**

*Article 1<sup>er</sup> quater (nouveau)*

*L'article 18 est complété par un alinéa ainsi rédigé :*

*« Les députés peuvent employer sous contrat de droit privé des collaborateurs parlementaires, qui les assistent dans l'exercice de leurs fonctions et dont ils sont les seuls employeurs. Ils bénéficient à cet effet d'un crédit affecté à la rémunération de leurs collaborateurs. Ces collaborateurs bénéficient d'un statut, négocié avec les organisations de collaborateurs dans des conditions fixées par les questeurs. »*

**amendement CL100 rectifié**

*Article 1<sup>er</sup> quinquies (nouveau)*

### Dispositions en vigueur

---

le Président de la République, le nom de la personnalité dont la nomination est envisagée est transmis au Président de l'Assemblée, lequel saisit la commission compétente.

La commission est convoquée dans les conditions prévues à l'article 40. Elle peut nommer un rapporteur sur la proposition de nomination.

La personnalité dont la nomination est envisagée est auditionnée par la commission. Sous réserve de la préservation du secret professionnel ou du secret de la défense nationale constatée par le bureau, l'audition est publique.

Le scrutin, qui peut avoir lieu à l'issue de l'audition prévue à l'alinéa qui précède mais hors la présence de la personnalité concernée, est secret. Les membres de la commission sont invités à mentionner le sens de leur avis sur des bulletins qui doivent comporter le nom de cette personnalité.

Des scrutateurs tirés au sort dépouillent le scrutin. Le président de la commission se concerta avec le président de la commission permanente compétente du Sénat afin que le dépouillement du scrutin intervienne au même moment dans les deux commissions permanentes. Il proclame le sens de l'avis en précisant le nombre des suffrages exprimés ainsi que celui des votes positifs et négatifs. L'avis est notifié au Président de la République et au Premier ministre. Il est publié au *Journal officiel*.

Lorsqu'en vertu de dispositions constitutionnelles ou législatives une nomination par le Président de l'Assemblée doit faire l'objet d'un avis d'une commission permanente, le Président saisit la commission compétente. La procédure prévue aux alinéas 2 à 5 est applicable.

### Texte de la proposition de résolution

---

### Texte adopté par la Commission

---

*À la seconde phrase du deuxième alinéa de l'article 29-1 du Règlement, après le mot : « nommer », sont insérés les mots : « , parmi ses membres appartenant à un groupe d'opposition ou à un groupe minoritaire, ».*

**amendement CL101**

**Dispositions en vigueur**

—

Art. 36. – L'Assemblée nomme en séance publique huit commissions permanentes.

.....  
8° *Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République :*

Lois constitutionnelles ; lois organiques ; Règlement ; droit électoral ; libertés publiques ; sécurité ; sécurité civile ; droit administratif ; fonction publique ; organisation judiciaire ; droit civil, commercial et pénal ; pétitions ; administration générale et territoriale de l'État ; collectivités territoriales.

.....  
Art. 39. – Dès leur nomination, les commissions permanentes sont convoquées par le Président de l'Assemblée en vue de procéder à la nomination de leur bureau.

Les bureaux des commissions comprennent, outre le président, quatre vice-présidents et quatre secrétaires. La Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire nomme un rapporteur général. La composition du bureau de chaque commission s'efforce de reproduire la configuration politique de l'Assemblée et d'assurer la représentation de toutes ses composantes.

Ne peut être élu à la présidence de la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire qu'un député appartenant à un groupe s'étant déclaré d'opposition.

Les bureaux des commissions sont élus au scrutin secret par catégorie

**Texte de la proposition de résolution**

—

**Texte adopté par la Commission**

—

*Article 1<sup>er</sup> sexies (nouveau)*

*Au dix-huitième alinéa de l'article 36 du Règlement, après le mot : « électoral ; », sont insérés les mots : « droits fondamentaux ; ».*

**amendement CL102**

*Article 1<sup>er</sup> septies (nouveau)*

*I. – À la deuxième phrase du deuxième alinéa de l'article 39 du Règlement, les mots : « Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire nomme » sont remplacés par les mots : « Commission des affaires sociales et la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire nomment chacune ».*

**Dispositions en vigueur**

de fonction. Lorsque, pour chaque catégorie de fonction, le nombre des candidats n'est pas supérieur au nombre de sièges à pourvoir, il n'est pas procédé au scrutin.

Si la majorité absolue n'a pas été acquise aux deux premiers tours de scrutin, la majorité relative suffit au troisième tour et, en cas d'égalité de suffrages, le plus âgé est nommé.

Il n'existe aucune préséance entre les vice-présidents.

*Art. 47.* – La Conférence des présidents se compose, outre le Président, des vice-présidents de l'Assemblée, des présidents des commissions permanentes, du rapporteur général de la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, du président de la Commission des affaires européennes et des présidents des groupes.

La conférence est convoquée chaque semaine, s'il y a lieu, par le Président au jour et à l'heure fixés par lui. Elle est également convoquée par le Président à la demande d'un président de groupe pour qu'elle puisse exercer, le cas échéant, les prérogatives qui lui sont reconnues par les articles 39, alinéa 4, et 45, alinéa 2, de la Constitution.

Dans les votes émis au sein de la conférence sur les propositions qui lui sont soumises par ses membres, il est attribué aux présidents des groupes un nombre de voix égal au nombre des membres de leur groupe après défalcation des voix des autres membres de la conférence.

Les présidents des commissions spéciales et le président de la commission instituée à l'article 80 peuvent être convoqués à la Conférence des présidents sur leur demande.

Le Gouvernement est avisé par le Président du jour et de l'heure de la conférence. Il peut y déléguer un représentant.

**Texte de la proposition de résolution**

**Texte adopté par la Commission**

*II. – Au premier alinéa de l'article 47 du Règlement, les mots : « du rapporteur général » sont remplacés par les mots : « des rapporteurs généraux de la Commission des affaires sociales et ».*

Dispositions en vigueur	Texte de la proposition de résolution	Texte adopté par la Commission
<p><i>Art. 41.</i> – Quand l’Assemblée tient séance, les commissions permanentes ne peuvent se réunir que pour terminer l’examen d’un texte inscrit à l’ordre du jour.</p>	<p>Article 2</p> <p>L’article 46 du Règlement est ainsi modifié :</p>	<p><i>III. – Les I et II du présent article entrent en vigueur à l’ouverture de la XV<sup>e</sup> législature.</i></p>
<p>Le président de chaque commission organise les travaux de celle-ci. Son bureau a tous pouvoirs pour régler les délibérations.</p>	<p>1° Le premier alinéa est remplacé par deux alinéas ainsi rédigés :</p> <p>« Les travaux des commissions sont publics.</p>	<p><b>amendement CL103</b></p> <p><i>Article 1<sup>er</sup> octies (nouveau)</i></p> <p><i>L’alinéa 1 de l’article 41 du Règlement est supprimé.</i></p> <p><b>amendement CL47</b></p>
<p><i>Art. 46.</i> – Le bureau de chaque commission est compétent pour organiser la publicité des travaux de celle-ci par les moyens de son choix. Les auditions des rapporteurs sur les projets ou propositions de loi sont ouvertes à l’ensemble des commissaires.</p>	<p>« Toutefois, le bureau de chaque commission peut, à titre exceptionnel, déroger à l’alinéa précédent. Sa décision est motivée et rendue publique. » ;</p>	<p>1° <i>(Alinéa sans modification)</i></p> <p><i>(Alinéa sans modification)</i></p> <p>« Le bureau de chaque commission peut déroger à l’alinéa précédent par une décision motivée et rendue publique. Pour les travaux prévus aux articles 86, 87, 117-1 et 117-2, cette dérogation ne peut être décidée qu’à titre exceptionnel. » ;</p>
<p>À l’issue de chaque réunion, un compte rendu est publié, faisant état des travaux et des votes de la commission, ainsi que des interventions prononcées devant elle. Lorsqu’ils portent sur des réunions consacrées à l’examen d’un texte, ces comptes rendus peuvent être intégrés au rapport.</p>	<p>2° Le dernier alinéa est ainsi rédigé :</p>	<p><b>amendement CL104</b></p> <p>2° <i>(Sans modification)</i></p>
<p>Sur décision du bureau de la commission, un compte rendu audiovisuel est produit et diffusé.</p>	<p>« Les auditions des rapporteurs sur les projets ou propositions de loi sont ouvertes à l’ensemble des commissaires. »</p>	
<p><i>Art. 86. – Cf. infra art. 9</i></p>		

Dispositions en vigueur	Texte de la proposition de résolution	Texte adopté par la Commission
<p>Art. 87, 117-1 et 117-2. – Cf. annexe</p>	<p>Article 3</p> <p>Après l'article 47-1 du Règlement, il est inséré un article 47-2 ainsi rédigé :</p> <p>« Art. 47-2. – À l'invitation de la Conférence des présidents, les commissions permanentes et les autres organes de l'Assemblée qui réalisent des travaux de contrôle ou d'évaluation lui communiquent leur programme de travail prévisionnel, en vue de leur coordination. »</p>	<p>Article 3</p> <p>(Sans modification)</p>
<p>Art. 48. – Sous réserve des dispositions de l'article 29, alinéa 1 et de l'article 48, alinéas 2 et 3, de la Constitution, l'Assemblée fixe son ordre du jour sur proposition de la Conférence des présidents.</p>	<p>Article 4</p> <p>L'article 48 du Règlement est ainsi modifié :</p>	<p>Article 4</p> <p>(Alinéa sans modification)</p>
<p>Avant l'ouverture de la session ou après la formation du Gouvernement, celui-ci informe la Conférence des présidents, à titre indicatif, des semaines qu'il prévoit de réserver, au cours de la session, pour l'examen des textes et pour les débats dont il demandera l'inscription à l'ordre du jour.</p>		
<p>La Conférence des présidents établit, au commencement de chaque séquence de huit semaines, une répartition indicative des différentes priorités prévues par la Constitution en matière d'ordre du jour.</p>		
<p>Les demandes d'inscription prioritaire à l'ordre du jour de l'Assemblée sont adressées, au plus tard la veille de la réunion de la Conférence des présidents, par le Premier ministre au Président de l'Assemblée qui en informe les membres de la conférence.</p>		
<p>Sous réserve des dispositions de l'article 136, alinéa 3, les présidents des groupes et les présidents des</p>		



**Dispositions en vigueur**

commissions adressent leurs propositions d'inscription à l'ordre du jour au Président de l'Assemblée au plus tard quatre jours avant la réunion de la Conférence des présidents.

Sur le fondement de ces demandes ou propositions, la Conférence des présidents établit, à l'occasion de sa réunion hebdomadaire, dans le respect des priorités définies par l'article 48 de la Constitution, un ordre du jour pour la semaine en cours et les trois suivantes.

La conférence fixe également la ou les séances consacrées aux questions des députés et aux réponses du Gouvernement ainsi que, le cas échéant, les séances consacrées à des questions orales sans débat dans les conditions prévues aux articles 133 et 134.

Chaque président de groupe d'opposition ou de groupe minoritaire obtient de droit l'inscription d'un sujet d'évaluation ou de contrôle à l'ordre du jour de la semaine prévue à l'article 48, alinéa 4, de la Constitution. Dans le cadre de cette semaine, une séance est réservée par priorité aux questions européennes.

**Texte de la proposition de résolution**

1° Après le mot : « inscription », la fin de la première phrase du huitième alinéa est ainsi rédigée : « à l'ordre du jour de la semaine prévue à l'article 48, alinéa 4, de la Constitution soit d'une séance de questions à un ministre, soit d'un débat sans vote ou d'une séance de questions portant sur les conclusions du rapport d'une commission d'enquête ou d'une mission d'information créée en application des chapitres IV ou V de la première partie du titre III, sur les conclusions d'un rapport d'information prévu à l'article 146, alinéa 3, ou sur celles d'un rapport d'évaluation établi en application de l'article 146-3. » ;

**Texte adopté par la Commission**

*1° Le huitième alinéa est ainsi modifié :*

*a) Après le mot : « inscription », la fin de la première phrase est ainsi rédigée : ...*

*...  
prévu aux articles 145-7, 145-8 ou 146, alinéa 3, ou sur celles d'un rapport d'évaluation ou de suivi établi ...*

**amendements CL105 et CL106**

*b) Est ajoutée une phrase ainsi rédigée :*

*« Les sujets d'évaluation ou de contrôle sont adressés au Président de l'Assemblée au plus tard sept jours avant la réunion de la conférence des Présidents qui précède la semaine au*

**Dispositions en vigueur**

**Texte de la proposition de résolution**

**Texte adopté par la Commission**

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

L'ordre du jour ainsi établi est immédiatement affiché et notifié au Gouvernement, aux présidents des groupes et aux présidents des commissions. Au cours de la séance suivant la réunion de la conférence, le Président soumet les propositions de celle-ci, autres que celles résultant des inscriptions prioritaires du Gouvernement, à l'Assemblée. Aucun amendement n'est recevable. L'Assemblée ne se prononce que sur leur ensemble. Seuls peuvent intervenir le Gouvernement et, pour une explication de vote de deux minutes au plus, les présidents des commissions ou leur délégué ayant assisté à la conférence, ainsi qu'un orateur par groupe.

Si, à titre exceptionnel, le Gouvernement, en vertu des pouvoirs qu'il tient de l'article 48 de la Constitution, demande une modification de l'ordre du jour, le Président en donne immédiatement connaissance à l'Assemblée. La Conférence des présidents peut être réunie.

*Art. 145-7. – Cf. infra art. 16 bis*

*Art. 145-8, 146 et 146-3. –*

2° La dernière phrase du neuvième alinéa est complétée par les mots : « , lesquelles peuvent être réparties sur plusieurs journées réservées ».

*cours de laquelle ils seront discutés. »*

**amendement CL25 rectifié**

2°

*... peuvent, à la demande du groupe concerné, être réparties sur plusieurs jours du même mois ».*

**amendements CL107 et CL108**

Dispositions en vigueur	Texte de la proposition de résolution	Texte adopté par la Commission
<p><i>Cf. annexe</i></p>	<p>Article 5</p> <p>Le deuxième alinéa de l'article 49 du Règlement est ainsi modifié :</p>	<p>Article 5</p> <p><i>(Sans modification)</i></p>
<p><b>Constitution du 4 octobre 1958</b></p>	<p>Le deuxième alinéa de l'article 49 du Règlement est ainsi modifié :</p>	<p><i>(Sans modification)</i></p>
<p><i>Art. 48. – Cf. annexe</i></p>	<p><i>1° La première phrase est ainsi rédigée :</i></p>	<p><i>(Sans modification)</i></p>
<p><b>Règlement de l'Assemblée nationale</b></p>	<p>« Au début de la législature, la conférence fixe la durée de la discussion générale des textes inscrits à l'ordre du jour. » ;</p>	<p><i>(Sans modification)</i></p>
<p><i>Art. 49. – L'organisation de la discussion des textes soumis à l'Assemblée peut être décidée par la Conférence des présidents.</i></p>	<p><i>2° À la deuxième phrase, les mots : « , en fonction de la durée du débat, » sont supprimés ;</i></p>	<p><i>(Sans modification)</i></p>
<p>La conférence peut fixer la durée de la discussion générale dans le cadre des séances prévues par l'ordre du jour. Ce temps est réparti par le Président de l'Assemblée entre les groupes, de manière à garantir à chacun d'eux, en fonction de la durée du débat, un temps minimum identique. Les députés n'appartenant à aucun groupe disposent d'un temps global de parole proportionnel à leur nombre. Le temps demeurant disponible est réparti par le Président entre les groupes en proportion de leur importance numérique.</p>	<p><i>3° Est ajoutée une phrase ainsi rédigée :</i></p>	<p><i>(Sans modification)</i></p>
<p>Les inscriptions de parole dans la discussion générale sont faites par les présidents des groupes, qui indiquent au Président de l'Assemblée l'ordre dans lequel ils souhaitent que les orateurs soient appelés ainsi que la durée de leurs interventions, qui ne peut être inférieure à cinq minutes.</p>	<p><i>« À titre exceptionnel, pour un texte déterminé, la conférence peut retenir une durée dérogatoire, répartie selon les mêmes modalités. »</i></p>	<p><i>(Sans modification)</i></p>

### Dispositions en vigueur

---

Au vu de ces indications, le Président de l'Assemblée détermine l'ordre des interventions.

La conférence peut également fixer la durée maximale de l'examen de l'ensemble d'un texte. Dans ce cas, est applicable la procédure prévue aux alinéas suivants.

Un temps minimum est attribué à chaque groupe, ce temps étant supérieur pour les groupes d'opposition. Le temps supplémentaire est attribué à 60 % aux groupes d'opposition et réparti entre eux en proportion de leur importance numérique. Le reste du temps supplémentaire est réparti entre les autres groupes en proportion de leur importance numérique. La conférence fixe également le temps de parole réservé aux députés non inscrits, lesquels doivent disposer d'un temps global au moins proportionnel à leur nombre.

La présentation des motions et les interventions sur les articles et les amendements ne sont pas soumises aux limitations de durée fixées par les articles 91, 95, 100, 108 et 122.

Toutes les interventions des députés, à l'exception de celles des présidents des groupes, dans la limite d'une heure par président de groupe ou, lorsque le temps réparti en application de l'alinéa 6 du présent article est supérieur à quarante heures, dans la limite de deux heures par président de groupe, du président et du rapporteur de la commission saisie au fond et, le cas échéant, des rapporteurs des commissions saisies pour avis, sont décomptées du temps réparti en application de l'alinéa 6. Est également décompté le temps consacré à des interventions fondées sur l'article 58, alinéa 1, dès lors que le Président considère qu'elles n'ont manifestement aucun rapport avec le Règlement ou le déroulement de la séance. Est également décompté le temps consacré aux suspensions de séance demandées par le président d'un groupe ou son délégué sur le fondement de l'article 58,

### Texte de la proposition de résolution

---

### Texte adopté par la Commission

---

**Dispositions en vigueur**

alinéa 3, sans que le temps décompté puisse excéder la durée demandée.

Selon des modalités définies par la Conférence des présidents, un président de groupe peut obtenir, de droit, que le temps programmé soit égal à une durée minimale fixée par la Conférence des présidents.

Une fois par session, un président de groupe peut obtenir, de droit, un allongement exceptionnel de cette durée dans une limite maximale fixée par la Conférence des présidents.

Si un président de groupe s'y oppose, la conférence 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 ou moins de quatre semaines après sa transmission.

Si la Conférence des présidents constate que la durée maximale fixée pour l'examen d'un texte est insuffisante, elle peut décider de l'augmenter.

Chaque député peut prendre la parole, à l'issue du vote du dernier article du texte en discussion, pour une explication de vote personnelle de cinq minutes. Le temps consacré à ces explications de vote n'est pas décompté du temps global réparti entre les groupes, par dérogation à la règle énoncée à l'alinéa 8.

*Art. 50.* – L'Assemblée se réunit chaque semaine en séance publique le matin, l'après-midi et la soirée du mardi, l'après-midi et la soirée du mercredi ainsi que le matin, l'après-midi et la soirée du jeudi.

Sur proposition de la Conférence des présidents, l'Assemblée peut décider de tenir d'autres séances dans

**Texte de la proposition de résolution**

Article 6

L'article 50 du Règlement est ainsi modifié :

1° La seconde phrase du

**Texte adopté par la Commission**

Article 6

*(Alinéa sans modification)*

1° *(Sans modification)*

**Dispositions en vigueur**

les limites prévues par l'article 28, alinéa 2, de la Constitution. Dans les mêmes limites, la tenue de ces séances est de droit à la demande du Gouvernement formulée en Conférence des présidents.

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

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

L'Assemblée peut toutefois décider de prolonger ses séances soit sur proposition de la Conférence des présidents pour un ordre du jour déterminé, soit sur proposition de la commission saisie au fond ou du Gouvernement pour continuer le débat en cours ; dans ce dernier cas, elle est consultée sans débat par le Président.

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

*Art. 48. – Cf. annexe*

*Art. 58. – Les rappels au Règlement et les demandes touchant au déroulement de la séance ont toujours*

**Texte de la proposition de résolution**

deuxième alinéa est complétée par les mots : « , pour l'examen des textes et des demandes visés à l'article 48, alinéa 3 de la Constitution » ;

2° L'avant-dernier alinéa est complété par une phrase ainsi rédigée :

« La prolongation de la séance du soir au-delà de l'horaire mentionné à l'alinéa 4 n'est admise que pour achever une discussion en cours. »

**Article 7**

L'article 58 du Règlement est ainsi modifié :

1° À la première phrase du premier alinéa, les mots : « et les demandes touchant » sont remplacés par

**Texte adopté par la Commission**

*1°bis A l'avant-dernier alinéa, après le mot : « fond, » sont insérés les mots : « d'un président de groupe, ».*

**amendement CL80**

*2° (Sans modification)*

**Article 7**

*(Alinéa sans modification)*

*1° (Sans modification)*

**Dispositions en vigueur**

**Texte de la proposition de résolution**

**Texte adopté par la Commission**

—  
priorité sur la question principale ; ils en suspendent la discussion. La parole est accordée à tout député qui la demande à cet effet soit sur-le-champ, soit, si un orateur a la parole, à la fin de son intervention.

Si, manifestement, son intervention n'a aucun rapport avec le Règlement ou le déroulement de la séance, ou si elle tend à remettre en question l'ordre du jour fixé, le Président lui retire la parole.

Les demandes de suspension de séance sont soumises à la décision de l'Assemblée sauf quand elles sont formulées par le Gouvernement, par le président ou le rapporteur de la commission saisie au fond ou, personnellement et pour une réunion de groupe, par le président d'un groupe ou son délégué dont il a préalablement notifié le nom au Président. Toute nouvelle délégation annule la précédente.

Lorsqu'un député demande la parole pour un fait personnel, elle ne lui est accordée qu'en fin de séance.

Dans les cas prévus au présent article, la parole ne peut être conservée plus de deux minutes.

*Art. 62.* – Le vote des députés est personnel.

Toutefois, leur droit de vote dans les scrutins publics peut être délégué par eux dans les conditions fixées par l'ordonnance n° 58-1066 du 7 novembre 1958 précitée.

La délégation de vote est toujours personnelle, rédigée au nom d'un seul député nommé désigné. Elle peut être transférée avec l'accord préalable du délégant à un autre délégué également désigné. Elle doit être notifiée au Président avant l'ouverture du scrutin ou du premier des scrutins

les mots : « , les demandes de parole pour fait personnel et celles qui touchent » ;

2° L'avant-dernier alinéa est supprimé.

—  
*1° bis* Au deuxième alinéa, après le mot « Règlement », sont insérés les mots : « , un fait personnel » ;

**amendement CL110**

2° (*Sans modification*)

*Article 7 bis (nouveau)*

*Après le troisième alinéa de l'article 62 du Règlement, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :*

**Dispositions en vigueur**

auxquels elle s'applique.

Lorsque la durée de la délégation n'est pas précisée, elle expire de plein droit à l'issue d'un délai de huit jours francs à compter de sa réception.

*Art. 70.* – Les peines disciplinaires applicables aux membres de l'Assemblée sont :

– le rappel à l'ordre ;

– le rappel à l'ordre avec inscription au procès-verbal ;

– la censure ;

– la censure avec exclusion temporaire.

**Texte de la proposition de résolution**

**Texte adopté par la Commission**

*« La liste des délégations de vote est publiée au Journal officiel à la suite du compte rendu de chaque séance. »*

**amendement CL3**

*Article 7 ter (nouveau)*

*Le chapitre XIV du titre I<sup>er</sup> du Règlement est ainsi modifié :*

*1° Les articles 70 à 73 sont ainsi rédigés :*

*« Art. 70. – Peut faire l'objet de peines disciplinaires tout membre de l'Assemblée :*

*« 1° Qui se livre à des manifestations troublant l'ordre ou qui provoque une scène tumultueuse ;*

*« 2° Qui se livre à une mise en cause personnelle, qui interpelle un autre député ou qui adresse à un ou plusieurs de ses collègues des injures, provocations ou menaces ;*

*« 3° Qui a fait appel à la violence en séance publique ;*

*« 4° Qui s'est rendu coupable d'outrages ou de provocations envers l'Assemblée ou son Président ;*

*« 5° Qui s'est rendu coupable d'injures, de provocations ou de menaces envers le Président de la République, le Premier ministre, les membres du Gouvernement et les assemblées prévues par la Constitution ;*

*« 6° Qui s'est rendu coupable d'une voie de fait dans l'enceinte de l'Assemblée ;*



**Dispositions en vigueur**

**Texte de la proposition de résolution**

**Texte adopté par la Commission**

Art. 71. – Le Président seul rappelle à l'ordre.

Toute manifestation ou interruption troublant l'ordre est interdite. Est rappelé à l'ordre tout orateur qui trouble cet ordre.

Tout député qui, n'étant pas autorisé à parler, s'est fait rappeler à l'ordre n'obtient la parole pour se justifier qu'à la fin de la séance, à moins que le Président n'en décide autrement.

Est rappelé à l'ordre avec inscription au procès-verbal tout député qui, dans la même séance, a encouru un premier rappel à l'ordre.

Est également rappelé à l'ordre avec inscription au procès-verbal tout député qui se livre à une mise en cause personnelle, qui interpelle un autre député ou qui adresse à un ou plusieurs de ses collègues des injures, provocations ou menaces.

Le rappel à l'ordre avec inscription au procès-verbal comporte de droit la privation, pendant un mois, du quart de l'indemnité parlementaire allouée aux députés.

Art. 72. – La censure est prononcée contre tout député :

1° Qui, après un rappel à l'ordre avec inscription au procès-verbal, n'a pas déféré aux injonctions du Président ;

2° Qui, dans l'Assemblée, a provoqué une scène tumultueuse.

*« 7° À l'encontre duquel le Bureau a conclu, en application de l'article 80-4, à un manquement aux règles définies dans le code de déontologie.*

*« Art. 71. – Les peines disciplinaires applicables aux membres de l'Assemblée sont :*

*« 1° Le rappel à l'ordre ;*

*« 2° Le rappel à l'ordre avec inscription au procès-verbal ;*

*« 3° La censure ;*

*« 4° La censure avec exclusion temporaire.*

*« Art. 72. – Le rappel à l'ordre simple est prononcé par le Président.*

*« Le rappel à l'ordre avec inscription au procès-verbal est prononcé par le Bureau ou par le Président seul. Dans ce dernier cas, à la demande du député concerné, la procédure prévue à l'alinéa 4 est applicable.*

*« Les peines prononcées par le Bureau le sont sur proposition du Président ou, par écrit, d'un député qui s'estime victime d'un agissement*

**Dispositions en vigueur**

**Texte de la proposition de  
résolution**

**Texte adopté par la Commission**

Art. 73. – La censure avec exclusion temporaire du Palais de l'Assemblée est prononcée contre tout député :

1° Qui a résisté à la censure simple ou qui a subi deux fois cette sanction ;

2° Qui, en séance publique, a fait appel à la violence ;

3° Qui s'est rendu coupable d'outrages envers l'Assemblée ou envers son Président ;

4° Qui s'est rendu coupable d'injures, provocations ou menaces envers le Président de la République, le Premier ministre, les membres du Gouvernement et les assemblées

mentionné à l'article 70.

*« Lorsqu'est proposée une peine autre qu'un rappel à l'ordre simple, le Bureau entend le député concerné ou, à la demande de ce dernier, l'un de ses collègues en son nom.*

*« La censure simple et la censure avec exclusion temporaire sont prononcées par l'Assemblée, par assis et levé et sans débat, sur proposition du Bureau.*

*« « Par dérogation aux alinéas 1<sup>er</sup> et 2, le Président ne peut prononcer de peine dans le cas prévu au 7° de l'article 70.*

*« Le rappel à l'ordre avec inscription au procès-verbal emporte de droit la privation, pendant un mois, du quart de l'indemnité parlementaire allouée au député.*

*« La censure simple emporte de droit la privation, pendant un mois, de la moitié de l'indemnité parlementaire allouée au député.*

*« La censure avec exclusion temporaire emporte de droit la privation, pendant deux mois, de la moitié de l'indemnité parlementaire allouée au député. Elle entraîne l'interdiction de prendre part aux travaux de l'Assemblée et de paraître dans le Palais de l'Assemblée jusqu'à l'expiration du quinzième jour de séance qui suit celui où la peine a été prononcée. Dans le cas où la censure avec exclusion temporaire est appliquée pour la deuxième fois à un député, l'exclusion s'étend à trente jours de séance.*

## Dispositions en vigueur

prévues par la Constitution.

La censure avec exclusion temporaire entraîne l'interdiction de prendre part aux travaux de l'Assemblée et de reparaitre dans le Palais de l'Assemblée jusqu'à l'expiration du quinzième jour de séance qui suit celui où la mesure a été prononcée.

En cas de refus du député de se conformer à l'injonction qui lui est faite par le Président de sortir de l'Assemblée, la séance est suspendue. Dans ce cas et aussi dans le cas où la censure avec exclusion temporaire est appliquée pour la deuxième fois à un député, l'exclusion s'étend à trente jours de séance.

*Art. 74 à 76. – Cf. annexe*

*Art. 77.* – Lorsqu'un député entreprend de paralyser la liberté des délibérations et des votes de l'Assemblée, et, après s'être livré à des agressions contre un ou plusieurs de ses collègues, refuse d'obtempérer aux rappels à l'ordre du Président, celui-ci lève la séance et convoque le Bureau.

Le Bureau peut proposer à l'Assemblée de prononcer la peine de la censure avec exclusion temporaire, la privation de la moitié de l'indemnité parlementaire prévue par l'article précédent s'étendant dans ce cas à six mois.

Si, au cours des séances qui ont motivé cette sanction, des voies de fait graves ont été commises, le Président saisit sur l'heure le procureur général.

*Art. 77-I.* – La fraude dans les scrutins, notamment en ce qui concerne le caractère personnel du vote, entraîne la privation, pendant un mois, du quart de l'indemnité visée à l'article 76. En cas de récidive pendant la même session, cette durée est portée à six

## Texte de la proposition de résolution

## Texte adopté par la Commission

*2° Les articles 74 à 76 sont abrogés.*

*3° Les deux premiers alinéas de l'article 77 sont ainsi rédigés :*

*« Lorsqu'un député entreprend de paralyser la liberté des délibérations et des votes de l'Assemblée, et, après s'être livré à des agressions contre un ou plusieurs de ses collègues, refuse d'obtempérer aux rappels à l'ordre du Président, celui-ci lève la séance. Le Bureau est immédiatement convoqué.*

*« Si le Bureau propose à l'Assemblée de prononcer la censure avec exclusion temporaire, la durée de la privation de la moitié de l'indemnité parlementaire prévue à l'article 73, alinéa 3, s'étend à six mois. »*

*4° Au premier alinéa de l'article 77-I, la référence : « 76 » est remplacée par la référence : « 73 » ;*

## Dispositions en vigueur

mois.

Le Bureau décide de l'application de l'alinéa précédent sur proposition des secrétaires.

*Art. 79.* – Indépendamment des cas prévus par l'article L.O. 150 et sanctionnés par l'article L.O. 151 du code électoral, il est interdit à tout député, sous les peines disciplinaires prévues aux articles 70 à 76, d'exciper ou de laisser user de sa qualité dans des entreprises financières, industrielles ou commerciales ou dans l'exercice des professions libérales ou autres et, d'une façon générale, d'user de son titre pour d'autres motifs que pour l'exercice de son mandat.

Il lui est également interdit, sous les mêmes peines, d'adhérer à une association ou à un groupement de défense d'intérêts particuliers, locaux ou professionnels ou de souscrire à l'égard de ceux-ci des engagements concernant sa propre activité parlementaire, lorsque cette adhésion ou ces engagements impliquent l'acceptation d'un mandat impératif.

*Art. 80.* – Il est constitué, au début de la législature et, chaque année suivante, à l'exception de celle précédant le renouvellement de l'Assemblée, au début de la session ordinaire, une commission de quinze membres titulaires et de quinze membres suppléants, 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. Les nominations ont lieu en s'efforçant de reproduire la configuration politique de l'Assemblée nationale et, à défaut d'accord entre les présidents des groupes sur une liste de candidats, à la représentation proportionnelle des groupes, selon la procédure prévue à l'article 25. Un suppléant est associé à chaque titulaire.

## Texte de la proposition de résolution

## Texte adopté par la Commission

*5° Au premier alinéa de l'article 79, les références : « 70 à 76 » sont remplacées par les références : « 71 à 73 ».*

### **amendement CL111 rectifié**

*Article 7 quater (nouveau)*

*1° L'article 80 du Règlement est ainsi modifié :*

*1° Le premier alinéa est*

**Dispositions en vigueur**

Il ne peut le remplacer que pour l'ensemble de l'examen d'une demande.

Le bureau de la commission comprend un président, trois vice-présidents et trois secrétaires. Les nominations ont lieu en s'efforçant de reproduire la configuration politique de l'Assemblée et d'assurer la représentation de toutes ses composantes. Les membres du bureau sont désignés dans les conditions prévues à l'article 39. Le chapitre X est applicable à la commission constituée en application du présent article.

La commission doit entendre l'auteur ou le premier signataire de la demande et le député intéressé ou le collègue qu'il a chargé de le représenter. Si le député intéressé est détenu, elle peut le faire entendre personnellement par un ou plusieurs de ses membres délégués à cet effet.

Sous réserve des dispositions de l'alinéa suivant, les demandes sont inscrites d'office par la Conférence des présidents, dès la distribution du rapport de la commission, à la plus prochaine séance réservée par priorité par l'article 48, alinéa 6, de la Constitution aux questions des membres du Parlement et aux réponses du Gouvernement, à la suite desdites questions et réponses. Si le rapport n'a pas été distribué dans un délai de vingt jours de session à compter du dépôt de la demande, l'affaire peut être inscrite d'office par la Conférence des présidents à la plus prochaine séance réservée par priorité par l'article 48, alinéa 6, de la Constitution aux questions des membres du Parlement et aux réponses du Gouvernement, à la suite desdites questions et réponses.

Conformément au dernier alinéa de l'article 26 de la Constitution, l'Assemblée se réunit de plein droit pour une séance supplémentaire pour

**Texte de la proposition de résolution**

**Texte adopté par la Commission**

*complété par une phrase ainsi rédigée :*

*« Hormis ce cas, il ne participe pas aux travaux de la commission. ».*

**amendement CL113**

*2° À la dernière phrase du deuxième alinéa, après la référence : « chapitre X », sont insérés les mots : « , à l'exclusion de l'article 46, ».*

**amendement CL112**

**Dispositions en vigueur**

examiner une demande de suspension de détention, de mesures privatives ou restrictives de liberté ou de poursuite ; cette séance ne peut se tenir plus d'une semaine après la distribution du rapport ou, si la commission n'a pas distribué son rapport, plus de quatre semaines après le dépôt de la demande.

La discussion en séance publique porte sur les conclusions de la commission formulées en une proposition de résolution. Si la commission ne présente pas de conclusions, la discussion porte sur la demande dont l'Assemblée est saisie. Une motion de renvoi à la commission peut être présentée et discutée dans les conditions prévues à l'article 91. En cas de rejet des conclusions de la commission tendant à rejeter la demande, celle-ci est considérée comme adoptée.

L'Assemblée statue sur le fond après un débat auquel peuvent seuls prendre part le rapporteur de la commission, le Gouvernement, le député intéressé ou un membre de l'Assemblée le représentant, un orateur pour et un orateur contre. La demande de renvoi en commission, prévue à l'alinéa précédent, est mise aux voix après l'audition du rapporteur. En cas de rejet, l'Assemblée entend ensuite les orateurs prévus au présent alinéa.

Saisie d'une demande de suspension de la poursuite d'un député détenu ou faisant l'objet de mesures privatives ou restrictives de liberté, l'Assemblée peut ne décider que la suspension de la détention ou de tout ou partie des mesures en cause. Seuls sont recevables les amendements présentés à cette fin. L'article 100 est applicable à leur discussion.

**Texte de la proposition de résolution**

Article 8

Le chapitre XIV du titre I<sup>er</sup> du Règlement est complété par des articles 80-1 à 80-4 ainsi rédigés :

**Texte adopté par la Commission**

Article 8

Le chapitre XIV du titre I<sup>er</sup> du Règlement est *ainsi modifié* :

**Dispositions en vigueur**

Chapitre XIV  
Discipline et immunité

**Texte de la proposition de résolution**

« Art. 80-1. – Le Bureau établit un code de déontologie définissant les obligations déontologiques s'imposant aux députés. Ce code détermine notamment les règles en matière de prévention et de traitement des conflits d'intérêts, entendus comme toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés de nature à influencer ou paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif du mandat.

« Le Bureau veille au respect de ce code de déontologie et en contrôle la mise en œuvre. Il nomme à cet effet un déontologue.

« Art. 80-2. – Le déontologue de l'Assemblée nationale est une personnalité indépendante nommée par le Bureau, à la majorité des trois cinquièmes de ses membres, sur proposition du Président et avec l'accord d'au moins un président d'un groupe d'opposition.

« Il exerce ses fonctions pour la durée de la législature et son mandat n'est pas renouvelable. Il ne peut en être démis qu'en cas d'incapacité ou de manquement à ses obligations, sur décision du Bureau prise à la majorité des trois cinquièmes de ses membres, sur proposition du Président et avec l'accord d'au moins un président d'un groupe d'opposition.

« Art. 80-3. – Le Bureau consulte le déontologue pour la détermination des règles du code de déontologie en matière de prévention et de traitement des conflits d'intérêts.

« Le déontologue peut être saisi par tout député qui souhaite, pour son cas personnel, le consulter sur le respect

**Texte adopté par la Commission**

1° L'intitulé est ainsi rédigé :  
« Discipline, immunité et déontologie » ;

2° Il est complété par des articles 80-1 à 80-5 ainsi rédigés :

**amendements CL114 et CL7**

« Art. 80-1. – (Sans modification)

« Art. 80-2. – (Sans modification)

« Art. 80-3. – (Sans modification)

Dispositions en vigueur

Texte de la proposition de résolution

Texte adopté par la Commission

des règles définies dans le code de déontologie. Les demandes de consultation et les avis donnés sont confidentiels et ne peuvent être rendus publics que par le député concerné.

« Le déontologue et les personnes qui l'assistent dans sa mission sont tenus au secret professionnel et ne peuvent faire état d'aucune information recueillie dans l'exercice de leurs fonctions.

« Le déontologue remet au Président et au Bureau un rapport annuel dans lequel il présente des propositions aux fins d'améliorer le respect des règles définies dans le code de déontologie et rend compte des conditions générales d'application de ces règles sans faire état d'éléments relatifs à un cas personnel. Ce rapport est rendu public.

« Art. 80-4. – Lorsqu'il constate un manquement aux règles définies dans le code de déontologie, le déontologue en informe le député concerné ainsi que le Président. Il fait au député toutes les recommandations nécessaires pour lui permettre de se conformer à ses obligations. Si le député conteste avoir manqué à ses obligations ou estime ne pas devoir suivre les recommandations du déontologue, celui-ci saisit le Président, qui saisit le Bureau afin que celui-ci statue, dans les deux mois, sur ce manquement.

« Le Bureau peut entendre le député concerné. Cette audition est de droit à la demande du député.

« Le Bureau, lorsqu'il conclut à l'existence d'un manquement, peut rendre publiques ses conclusions et prendre à l'encontre du député toute mesure destinée à faire cesser ce manquement. »

« Art. 80-4. – (Alinéa sans modification)

(Alinéa sans modification)

... conclusions, formuler toute recommandation destinée à faire cesser ce manquement et proposer ou prononcer une peine disciplinaire dans les conditions prévues aux articles 70 à 73.

**amendement CL115**

« Art. 80-5 (nouveau). – Il est institué un registre public des représentants d'intérêts sous l'autorité du Bureau. Le déontologue est habilité

Art. 70 à 73. – Cf. supra art. 7 ter



**Dispositions en vigueur**

**Texte de la proposition de résolution**

**Texte adopté par la Commission**

*Art. 86.* – La désignation des rapporteurs ainsi que le dépôt, l'impression et la mise à disposition de leurs rapports et des textes adoptés par les commissions doivent intervenir dans un délai tel que l'Assemblée nationale soit en mesure de procéder à la discussion des projets et propositions conformément à la Constitution.

Lorsque le délai entre le dépôt d'un projet ou d'une proposition de loi et son examen en séance est au moins égal à six semaines, le rapporteur de la commission saisie au fond met à disposition des commissaires, au cours de la semaine qui précède l'examen du projet ou de la proposition en commission, un document qui fait état de l'avancement de ses travaux.

Les rapports concluent à l'adoption, au rejet ou à la modification du texte dont la commission avait été initialement saisie. Ils comportent un tableau comparatif qui fait état de ces éventuelles modifications. En annexe des rapports doivent être insérés les amendements soumis à la commission.

Le texte d'ensemble adopté par la commission est publié séparément du rapport. Sauf lorsque la procédure accélérée prévue par l'article 45, alinéa 2, de la Constitution a été engagée ou lorsque le projet est relatif aux états de crise, en première lecture, le délai qui sépare la mise à disposition par voie électronique du texte adopté par la commission et le début de son examen en séance ne peut être inférieur à sept jours. En cas d'engagement de la procédure accélérée ainsi que lors de la deuxième lecture et des lectures ultérieures, le texte est mis à disposition par voie électronique dans les meilleurs

Article 9  
L'article 86 du Règlement est ainsi modifié :

1° La dernière phrase du troisième alinéa est supprimée ;

*à faire toute remarque sur les informations contenues dans ce registre. »*

**amendement CL7**

Article 9  
*(Alinéa sans modification)*

1° *(Sans modification)*

**Dispositions en vigueur**

**Texte de la proposition de résolution**

**Texte adopté par la Commission**

délais.

Tout député peut présenter un amendement en commission, qu'il soit ou non membre de celle-ci. Les amendements autres que ceux du Gouvernement, du président et du rapporteur de la commission et, le cas échéant, des commissions saisies pour avis doivent être transmis par leurs auteurs au secrétariat de la commission au plus tard le troisième jour ouvrable précédant la date de début de l'examen du texte à 17 heures, sauf décision contraire du président de la commission. La recevabilité des amendements des députés est appréciée dans les conditions prévues par le chapitre III de la présente partie.

Peuvent participer aux débats de la commission, outre les membres de celle-ci, l'auteur, selon les cas, d'une proposition ou d'un amendement ainsi que, le cas échéant, les rapporteurs des commissions saisies pour avis. La participation du Gouvernement est de droit.

Les rapports faits sur un projet ou une proposition de loi portant sur les domaines couverts par l'activité de l'Union européenne comportent en annexe des éléments d'information sur le droit européen applicable ou en cours d'élaboration. Le cas échéant, sont également rappelées les positions prises par l'Assemblée par voie de résolution européenne.

2° Après le sixième alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Les rapports faits sur un projet ou une proposition de loi comportent en annexe, à leur demande, une contribution écrite des membres de la commission appartenant aux groupes d'opposition et minoritaires. »

2° (*Alinéa sans modification*)

... faits, en première lecture, sur ...

...  
commission de chacun des groupes minoritaires ainsi que, le cas échéant, une contribution écrite du député désigné en application de l'article 145-7, alinéa 2. Cette dernière contribution porte, s'il y a lieu, sur l'étude d'impact jointe au projet de loi. »

**amendements CL116,  
CL117 et CL118**

**Dispositions en vigueur**

---

Les rapports faits sur un projet de loi déposé sur le bureau de l'Assemblée comportent en annexe un document présentant les observations qui ont été recueillies sur les documents qui rendent compte de l'étude d'impact joints au projet de loi.

Les rapports faits sur un projet ou une proposition de loi comportent en annexe une liste des textes susceptibles d'être abrogés ou modifiés à l'occasion de l'examen de ce projet ou de cette proposition.

La discussion des textes soumis à la commission peut être organisée par son bureau.

Les motions mentionnées aux articles 91 et 122 ne sont pas examinées en commission.

*Art. 145-7. – Cf. infra art. 16 bis*

*Art. 89.* – Les propositions de loi présentées par les députés sont transmises au Bureau de l'Assemblée ou à certains de ses membres délégués par lui à cet effet. Lorsqu'il apparaît que leur adoption aurait les conséquences prévues par l'article 40 de la Constitution, le dépôt en est refusé.

Les amendements présentés en commission sont irrecevables lorsque leur adoption aurait les conséquences prévues par l'article 40 de la Constitution. L'irrecevabilité est appréciée par le président de la commission et, en cas de doute, par son bureau. Le président de la commission peut, le cas échéant, consulter le président ou le rapporteur général de la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire ou un membre de son bureau désigné à cet effet.

La recevabilité des amendements déposés sur le bureau de l'Assemblée est appréciée par le Président. Leur dépôt est refusé s'il apparaît que leur

**Texte de la proposition de résolution**

---

**Texte adopté par la Commission**

---

*Article 9 bis (nouveau)*

**Dispositions en vigueur**

adoption aurait les conséquences prévues par l'article 40 de la Constitution. En cas de doute, le Président décide après avoir consulté le président ou le rapporteur général de la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire ou un membre de son bureau désigné à cet effet ; à défaut d'avis, le Président peut saisir le Bureau de l'Assemblée.

Les dispositions de l'article 40 de la Constitution peuvent être opposées à tout moment aux propositions de loi et aux amendements, ainsi qu'aux modifications apportées par les commissions aux textes dont elles sont saisies, par le Gouvernement ou par tout député. L'irrecevabilité est appréciée par le président ou le rapporteur général de la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire ou un membre de son bureau désigné à cet effet.

Sont opposables, dans les mêmes conditions, les dispositions des lois organiques relatives aux lois de finances ou aux lois de financement de la sécurité sociale.

*Art. 91.* – La discussion en séance, en première lecture, d'un projet ou d'une proposition de loi ne peut intervenir avant l'expiration d'un délai de six semaines à compter de son dépôt ou de quatre semaines à compter de sa transmission. Ces délais ne s'appliquent pas aux projets relatifs aux états de crise ou si la procédure accélérée a été engagée.

**Texte de la proposition de résolution**

**Texte adopté par la Commission**

*L'article 89 du règlement est complété par un alinéa ainsi rédigé :*

*« En cas d'irrecevabilité de sa proposition de loi ou de son amendement, le député peut demander à recevoir une explication écrite du refus. »*

**amendements identiques  
CL11 et CL85**

*Article 9 ter (nouveau)*

### Dispositions en vigueur

---

La discussion des projets et propositions s'engage par l'audition éventuelle du Gouvernement, par la présentation du rapport de la commission saisie au fond et, s'il y a lieu, par l'audition du rapporteur de la ou des commissions saisies pour avis.

Si le rapport ou l'avis a été distribué au moins la veille de l'ouverture du débat, le rapporteur peut renoncer à le présenter oralement ; dans le cas contraire, son auteur doit se borner à le commenter sans en donner lecture. La présentation des rapports ou avis ne peut excéder une durée que la Conférence des présidents fixe en organisant la discussion des textes.

Un membre du Conseil économique, social et environnemental peut également être entendu dans les conditions fixées à l'article 97.

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

Il ne peut ensuite être mis en discussion et aux voix qu'une seule motion tendant au renvoi à la commission saisie au fond de l'ensemble du texte en discussion, et dont l'effet, en cas d'adoption, est de suspendre le débat jusqu'à la présentation par la commission d'un

### Texte de la proposition de résolution

---

### Texte adopté par la Commission

---

*Le deuxième alinéa de l'article 91 du Règlement est complété par les mots : « et par celle du député désigné en application de l'article 145-7, alinéa 2 ».*

**amendement CL119**

**Dispositions en vigueur**

---

nouveau rapport. La discussion de cette motion a lieu dans les conditions prévues à l'alinéa 5.

Si la motion de renvoi est adoptée, le Gouvernement, lorsqu'il s'agit d'un texte prioritaire en vertu des alinéas 2 et 3 de l'article 48 de la Constitution, l'Assemblée, lorsqu'il s'agit d'un autre texte, fixe la date et l'heure auxquelles la commission devra présenter son nouveau rapport.

Si la motion est rejetée ou s'il n'en est pas présenté, le passage à la discussion des articles du projet ou de la proposition ou du texte de la commission est de droit.

La parole est ensuite donnée aux orateurs qui se sont fait inscrire dans la discussion générale. L'auteur ou le premier signataire d'une proposition a priorité.

À l'encontre d'un texte discuté dans le cadre d'une séance tenue en application de l'article 48, alinéa 5, de la Constitution, il ne peut être mis en discussion et aux voix qu'une seule motion de rejet préalable, dont l'objet est de faire reconnaître que le texte proposé est contraire à une ou plusieurs dispositions constitutionnelles ou de faire décider qu'il n'y a pas lieu à délibérer. L'adoption de cette motion entraîne le rejet du texte à l'encontre duquel elle a été soulevée. Il ne peut ensuite être mis en discussion et aux voix qu'une seule motion tendant au renvoi à la commission saisie au fond de l'ensemble du texte en discussion, dont l'effet, en cas d'adoption, est de suspendre le débat jusqu'à la présentation par la commission d'un nouveau rapport. Ces motions sont mises en discussion et aux voix après la clôture de la discussion générale. Dans la discussion de chacune de ces motions, peuvent seuls intervenir l'un des signataires pour une durée qui ne peut excéder quinze minutes sauf décision contraire de la Conférence des présidents, le Gouvernement et le président ou le rapporteur de la commission saisie au fond. Avant le

**Texte de la proposition de résolution**

---

**Texte adopté par la Commission**

---

**Dispositions en vigueur**

**Texte de la proposition de résolution**

**Texte adopté par la Commission**

vote, la parole est accordée, pour deux minutes, à un orateur de chaque groupe.

Avant l'ouverture de la discussion des articles, le président et le rapporteur de la commission sont consultés sur la tenue d'une réunion de celle-ci pour l'examen immédiat des amendements qui ne lui ont pas été soumis lors de la dernière réunion qu'elle a tenue en application de l'article 88, alinéa 1. S'ils concluent conjointement qu'il n'y a pas lieu de tenir cette réunion, le débat se poursuit. Dans le cas contraire, il est suspendu et repris après la réunion de la commission. Pour cette réunion, les dispositions de l'article 86, alinéa 6 sont applicables.

*Art. 95.* – La discussion des articles porte successivement sur chacun d'eux.

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

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

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

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

Article 10

L'article 95 du Règlement est ainsi modifié :

1° Au quatrième alinéa, après le mot : « réserve », sont insérés les mots : « ou la priorité » ;

2° Au début du cinquième alinéa, les mots : « Elle est » sont remplacés par les mots : « Elles sont ».

Article 10

*(Sans modification)*

**Dispositions en vigueur**

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

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

*Art. 100.* – Les amendements sont mis en discussion après la discussion du texte auquel ils se rapportent et aux voix avant le vote sur ce texte et, d'une manière générale, avant la question principale.

Le Président ne met en discussion que les amendements déposés sur le bureau de l'Assemblée.

L'Assemblée ne délibère pas sur les amendements qui ne sont pas soutenus en séance. Elle ne délibère pas non plus, lorsque le Gouvernement en fait la demande en application de l'article 44, alinéa 2, de la Constitution, sur les amendements qui n'ont pas été soumis à la commission ; cette demande est présentée au moment où l'amendement est appelé en séance.

Lorsqu'ils viennent en concurrence, les amendements sont mis en discussion dans l'ordre ci-après : amendements de suppression et ensuite les autres amendements en commençant par ceux qui s'écartent le plus du texte proposé et dans l'ordre où ils s'y opposent, s'y intercalent ou s'y ajoutent.

Les amendements présentés par le Gouvernement ou par la commission saisie au fond ont priorité de discussion sur les amendements des députés ayant

**Texte de la proposition de résolution**

**Texte adopté par la Commission**

*Article 10 bis (nouveau)*



**Dispositions en vigueur**

un objet identique. Dans ce cas, la parole est donnée à tous les auteurs d'amendements et il est procédé à un seul vote sur l'ensemble de ces amendements.

Lorsque plusieurs amendements, exclusifs l'un de l'autre, sont en concurrence, le Président peut les soumettre à une discussion commune dans laquelle les auteurs obtiennent successivement la parole avant la mise aux voix, également successive, de leurs amendements.

Hormis le cas des amendements visés à l'article 95, alinéa 2, ne peuvent être entendus, sur chaque amendement, outre l'un des auteurs, que le Gouvernement, le président ou le rapporteur de la commission saisie au fond, le président ou le rapporteur de la commission saisie pour avis et un orateur d'opinion contraire. Sous réserve des dispositions de l'article 54, alinéa 5, les interventions sur les amendements, autres que celles du Gouvernement, ne peuvent excéder deux minutes.

L'Assemblée ne se prononce que sur le fond des amendements à l'exclusion de toute prise en considération.

*Art. 102.* – Le Gouvernement peut engager la procédure accélérée, en vertu de l'article 45 de la Constitution, jusqu'à 13 heures la veille de la Conférence des présidents qui précède l'ouverture du débat en première lecture, par une communication adressée au Président. Celui-ci en donne immédiatement connaissance à l'Assemblée.

**Texte de la proposition de résolution**

**Texte adopté par la Commission**

*Le huitième alinéa de l'article 100 du Règlement est supprimé.*

**amendement CL120**

*Article 10 ter (nouveau)*

*Le premier alinéa de l'article 102 du Règlement est ainsi rédigé :*

*« Lorsque le Gouvernement engage la procédure accélérée prévue à l'article 45 de la Constitution, il en informe le Président de l'Assemblée nationale simultanément au dépôt du projet de loi. Dans le cas d'une proposition de loi, le Gouvernement fait part de sa décision d'engager la procédure accélérée au plus tard lors de l'inscription de la proposition à l'ordre du jour. »*

**amendement CL73**

**Dispositions en vigueur**

En cas d'opposition de la Conférence des présidents de l'Assemblée, le Président en avise immédiatement le Gouvernement et le Président du Sénat.

Lorsque le Président de l'Assemblée est informé d'une opposition émanant de la Conférence des présidents du Sénat, il réunit sans délai la Conférence des présidents de l'Assemblée. Celle-ci peut décider de s'opposer également à l'engagement de la procédure accélérée jusqu'à la clôture de la discussion générale en première lecture devant la première assemblée saisie.

En cas d'opposition conjointe des Conférences des présidents des deux assemblées avant la clôture de la discussion générale, la procédure accélérée n'est pas engagée.

*Art. 112.* – Les commissions mixtes paritaires se réunissent, sur convocation de leur doyen d'âge, alternativement par affaire dans les locaux de l'Assemblée nationale et du Sénat

Elles élisent leur bureau, dont elles fixent la composition

Elles examinent les textes dont elles sont saisies suivant la procédure ordinaire des commissions prévue par le règlement de l'assemblée dans les locaux de laquelle elles siègent

Les conclusions des travaux des commissions mixtes paritaires font l'objet de rapports imprimés, distribués dans chacune des deux assemblées et communiqués officiellement, par les soins de leurs Présidents, au Premier

**Texte de la proposition de résolution**

**Texte adopté par la Commission**

*Article 10 quater (nouveau)*

*Le troisième alinéa de l'article 112 du Règlement est complété par une phrase ainsi rédigée :*

*« Seul l'alinéa 3 de l'article 46 est applicable aux commissions mixtes paritaires réunies dans les locaux de l'Assemblée nationale. »*

**amendement CL121**

**Dispositions en vigueur**

ministre

*Art. 113.* – Si le Gouvernement n'a pas soumis le texte élaboré par la commission mixte paritaire à l'approbation du Parlement dans les quinze jours du dépôt du rapport de la commission mixte, l'assemblée qui, avant la réunion de la commission, était saisie en dernier lieu du texte en discussion peut en reprendre l'examen conformément à l'article 45, alinéa 1, de la Constitution

Lorsque l'Assemblée est saisie du texte élaboré par la commission mixte paritaire, les amendements déposés sont soumis au Gouvernement avant leur distribution et ne sont distribués que s'ils ont recueilli son accord. Dans cette hypothèse, l'article 88, alinéa 1, est applicable auxdits amendement.

L'Assemblée statue d'abord sur les amendements. Après leur adoption ou leur rejet, ou s'il n'en a pas été déposé, elle statue par un vote unique sur l'ensemble du texte

*Art. 117-1.* – Les rapporteurs des commissions doivent être désignés et leurs rapports doivent être déposés, imprimés et mis à disposition dans un délai tel que l'Assemblée soit en mesure de procéder à la discussion des projets conformément à la Constitution

Les rapports concluent à l'adoption, au rejet ou à des amendements

Ne peuvent déposer d'amendements en commission que les députés appartenant à celle-ci

**Texte de la proposition de résolution**

**Texte adopté par la Commission**

*Article 10 quinquies (nouveau)*

*La dernière phrase du deuxième alinéa de l'article 113 du Règlement est supprimée.*

**amendement CL122**

*Article 10 sexies (nouveau)*

*Le troisième alinéa de l'article 117-1 du Règlement est supprimé.*

**amendement CL13**

**Dispositions en vigueur**

Les membres du Gouvernement n'assistent pas aux votes en commission

*Art. 119.* – Les projets de loi de finances sont examinés, discutés et votés selon la procédure législative prévue par la première partie du présent titre sous réserve des dispositions particulières de la Constitution, des dispositions de caractère organique prises pour leur application et de celles de la présente partie qui leur sont applicables. La procédure prévue par l'article 49, alinéa 5, du présent Règlement n'est pas applicable à l'examen des projets de loi de finances.

Les amendements des députés à une mission de la seconde partie du projet de loi de finances de l'année et aux articles qui lui sont rattachés peuvent, sauf décision contraire de la Conférence des présidents, être présentés au plus tard l'avant-veille de la discussion de cette mission à 13 heures.

Les amendements des députés aux articles de la seconde partie du projet de loi de finances de l'année non rattachés à une mission peuvent, sauf décision contraire de la Conférence des présidents, être présentés au plus tard la veille de la discussion de ces articles à 13 heures.

À l'issue de l'examen des articles de la première partie du projet de loi de finances de l'année et des projets de loi de finances rectificative, et avant de passer à l'examen de la seconde partie, il peut être procédé, dans les conditions prévues à l'article 101, à une seconde délibération de tout ou partie de la première partie.

Il est procédé à un vote sur l'ensemble de la première partie du projet de loi de finances de l'année ou d'un projet de loi de finances rectificative dans les mêmes conditions que sur l'ensemble d'un projet de loi.

**Texte de la proposition de résolution**

Article 11

Les deuxième et troisième alinéas de l'article 119 du Règlement sont supprimés.

**Texte adopté par la Commission**

Article 11

*1° (Alinéa sans modification)*

*2° (nouveau) Au quatrième alinéa du même article, après le mot : « délibération », sont insérés les mots : « de l'article liminaire et » ;*

**Dispositions en vigueur**

Lorsque l'Assemblée n'adopte pas la première partie du projet de loi de finances de l'année ou d'un projet de loi de finances rectificative, l'ensemble du projet de loi est considéré comme rejeté.

Si, conformément à l'article 101, il est procédé avant le commencement des explications de vote sur l'ensemble à une seconde délibération de tout ou partie du projet de loi de finances de l'année ou d'un projet de loi de finances rectificative, il ne peut être apporté d'autres modifications aux dispositions de la première partie que celles nécessitées, pour coordination, par les votes intervenus sur les articles de la seconde partie.

*Art. 121-3.* – À l'issue de l'examen des articles d'une partie du projet de loi de financement de la sécurité sociale, et avant de passer à l'examen de la suivante, il peut être procédé, dans les conditions prévues à l'article 101, à une seconde délibération

Si, conformément à l'article 101, il est procédé avant le commencement des explications de vote sur l'ensemble à une seconde délibération de tout ou partie du projet de loi de financement de la sécurité sociale, il ne peut être apporté de modifications aux dispositions des autres parties que celles nécessitées, pour coordination, par les votes intervenus sur la dernière partie.

*Art. 122.* – Lors de la discussion d'un projet de loi portant sur un objet mentionné à l'article 11, alinéa 1, de la

**Texte de la proposition de résolution**

Article 12

**Texte adopté par la Commission**

*3° (nouveau) Au sixième alinéa du même article, après le mot : « dispositions », sont insérés les mots : « de l'article liminaire et ».*

**amendement CL123**

*Article 11 bis (nouveau)*

*L'article 121-3 du Règlement est complété par un alinéa ainsi rédigé :*

*« Dans le cas d'un projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale, la seconde délibération mentionnée aux alinéas 1 et 2 peut également porter sur l'article liminaire. »*

**amendement CL124**

Article 12

**Dispositions en vigueur**

Constitution, il ne peut être présenté qu'une seule motion tendant à proposer de soumettre ce projet au référendum.

Ladite motion doit être signée par un dixième au moins des membres de l'Assemblée. Elle ne peut être assortie d'aucune condition ou réserve, ni comporter d'amendement au texte déposé par le Gouvernement.

Cette motion est discutée immédiatement avant la discussion générale du projet ou, si la discussion générale est commencée, dès son dépôt. Elle n'est appelée que si la présence effective en séance des signataires est constatée au moment de l'appel. Elle a priorité, le cas échéant, sur la question préalable.

Dans la discussion, peuvent seuls intervenir l'un des signataires pour une durée qui ne peut excéder trente minutes, le Gouvernement et le président ou le rapporteur de la commission saisie au fond. Avant le vote, la parole est accordée, pour deux minutes, à un orateur de chaque groupe.

L'adoption de la motion suspend la discussion du projet de loi. La motion adoptée par l'Assemblée est immédiatement transmise au Sénat, accompagnée du texte auquel elle se rapporte.

Si le Sénat n'adopte pas la motion dans le délai de trente jours à compter de cette transmission, la discussion du projet reprend devant l'Assemblée au point où elle avait été interrompue. Aucune nouvelle motion tendant à proposer un référendum n'est alors recevable.

Le délai mentionné à l'alinéa précédent est suspendu entre les sessions ordinaires ou lorsque l'inscription de la discussion de la motion à l'ordre du jour du Sénat a été empêchée par la mise en oeuvre des priorités prévues à l'article 48, alinéas 2 et 3, de la Constitution.

**Texte de la proposition de résolution**

La dernière phrase du troisième alinéa de l'article 122 du Règlement est supprimée.

**Texte adopté par la Commission**

*(Sans modification)*

Dispositions en vigueur	Texte de la proposition de résolution	Texte adopté par la Commission
<b>Constitution du 4 octobre 1958</b>		<p>Article 12 bis (nouveau)</p> <p>I. – Après l'article 124 du Règlement, il est inséré un chapitre XII bis ainsi rédigé :</p>
<i>Art. 11. – Cf. annexe</i>		<p>« Chapitre XII bis : Propositions de loi présentées en application de l'article 11 de la Constitution</p>
<b>Règlement de l'Assemblée nationale</b>		<p>« Art. 124-1. – Les propositions de loi présentées par des membres du Parlement en application de l'article 11 de la Constitution sont examinées, discutées et votées selon la procédure législative prévue à la première partie du présent titre sous réserve des dispositions particulières de la Constitution, des dispositions législatives prises pour leur application et de celles du présent chapitre qui leur sont applicables.</p>
<i>Art. 81. – Cf. annexe</i>		<p>« Art. 124-2. – Les propositions de loi présentées en application de l'article 11 de la Constitution enregistrées à la Présidence sont déposées dans les conditions prévues à l'article 81.</p>
<b>Constitution du 4 octobre 1958</b>		<p>« Art. 124-3. – Dès le dépôt d'une proposition de loi, le Président la transmet au Conseil constitutionnel en vue du contrôle prévu aux articles 11, alinéa 4, et 61, alinéa 1, de la Constitution.</p>
<i>Art. 61. – Cf. annexe</i>		<p>Cette transmission a pour effet de suspendre la procédure d'examen de la proposition de loi jusqu'à la publication au Journal officiel de la décision du Conseil constitutionnel déclarant si la proposition de loi a obtenu le soutien d'au moins un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales.</p>
<b>Règlement de l'Assemblée nationale</b>		<p>Cette transmission a pour effet d'interdire le retrait de la proposition de loi, dans les conditions prévues à l'article 84, alinéa 2, jusqu'à la publication au Journal officiel de la décision du Conseil constitutionnel déclarant que la proposition de loi n'a pas obtenu le soutien d'au moins un</p>
<i>Art. 84. – Cf. annexe</i>		

**Dispositions en vigueur**

*Art. 91. – Cf. supra art. 9 ter*

*Art. 135. – Les députés peuvent poser des questions écrites à un ministre. Les questions qui portent sur la politique générale du Gouvernement sont posées au Premier ministre.*

Les questions écrites doivent être sommairement rédigées et se limiter aux éléments strictement indispensables à la compréhension de la question. Elles ne doivent contenir aucune imputation d'ordre personnel à l'égard de tiers nommément désignés.

Tout député qui désire poser une question écrite en remet le texte au Président de l'Assemblée qui le notifie

**Texte de la proposition de résolution**

Article 13

L'article 135 du Règlement est ainsi modifié :

1° Après le premier alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« La Conférence des présidents fixe, au début de chaque session ordinaire, le nombre maximal de questions écrites pouvant être posées par chaque député. » ;

**Texte adopté par la Commission**

*dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales.*

*« Art. 124-4. – Les propositions de loi présentées en application de l'article 11 de la Constitution ne peuvent faire l'objet d'une motion mentionnée à l'article 91, alinéa 6.*

*« Art. 124-5. – En cas de rejet par l'Assemblée nationale, en première lecture, d'une proposition de loi mentionnée à l'article 124-2, le Président en avise le Président du Sénat et lui transmet le texte initial de la proposition de loi. »*

*II. – Le chapitre XII bis, dans sa rédaction issue de la présente résolution, entre en vigueur à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2015.*

**amendement CL132**

Article 13

*(Alinéa sans modification)*

1° *(Alinéa sans modification)*

...  
fixe, avant le début ...

... député jusqu'au début de la session ordinaire suivante.

**amendements CL125 et CL126**



Dispositions en vigueur	Texte de la proposition de résolution	Texte adopté par la Commission
au Gouvernement.	2° À la première phrase du cinquième alinéa, les mots : « le mois » sont remplacés par les mots : « les deux mois » ;	2° (Sans modification)
Les questions écrites sont publiées, durant les sessions et hors session, au <i>Journal officiel</i> .	3° L'avant-dernier alinéa est supprimé ;	3° (Sans modification)
Les réponses des ministres doivent être publiées dans le mois suivant la publication des questions. Ce délai ne comporte aucune interruption.	4° Le dernier alinéa est ainsi modifié :	4° (Sans modification)
Dans ce délai, les ministres ont toutefois la faculté, soit de déclarer par écrit que l'intérêt public ne leur permet pas de répondre, soit, à titre exceptionnel, de demander, pour rassembler les éléments de leur réponse, un délai supplémentaire qui ne peut excéder un mois.	a) À la première phrase, les mots : « des délais mentionnés aux deux alinéas précédents » sont remplacés par les mots : « du délai mentionné à l'alinéa 6 » ;	
Au terme des délais mentionnés aux deux alinéas précédents, les présidents des groupes ont la faculté de signaler certaines des questions restées sans réponse. Le signalement est mentionné au <i>Journal officiel</i> . Les ministres sont alors tenus de répondre dans un délai de dix jours.	b) La dernière phrase est ainsi rédigée :	
	« La réponse doit être publiée dans un délai de deux semaines suivant le signalement. »	
	Article 14	Article 14
Art. 141. – La création d'une commission d'enquête résulte du vote par l'Assemblée de la proposition de résolution déposée dans ce sens.	L'article 141 du Règlement est ainsi modifié :	(Alinéa sans modification)
Chaque président de groupe d'opposition ou de groupe minoritaire peut demander, une fois par session ordinaire, à l'exception de celle précédant le renouvellement de	1° Au début du deuxième alinéa, sont ajoutés les mots : « S'il n'a pas déjà fait usage, au cours de la même session, des dispositions de l'article 145, alinéa 5, » ;	1° L'alinéa 2 est ainsi rédigé :
		« S'il n'a pas déjà fait usage, au cours de la même session, des dispositions de l'article 145, alinéa 5, chaque président de groupe d'opposition ou de groupe minoritaire

**Dispositions en vigueur**

l'Assemblée, en Conférence des présidents, qu'un débat sur une proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête et satisfaisant aux conditions fixées par les articles 137 à 139 soit inscrit d'office à l'ordre du jour d'une séance de la première semaine tenue en application de l'article 48, alinéa 4, de la Constitution.

Dans le cadre des débats organisés sur le fondement de l'alinéa précédent et sauf décision contraire de la Conférence des présidents, la parole est accordée pour une durée qui ne peut excéder cinq minutes à un orateur de chaque groupe. Seuls les députés défavorables à la création de la commission d'enquête participent au scrutin. La demande de création d'une commission d'enquête peut être rejetée à la majorité des trois cinquièmes des membres de l'Assemblée.

*Art. 145. – Cf. infra art. 16*

*Art. 144-2. – À l'expiration du délai de six mois prévu par le dernier alinéa du 1 de l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 précitée, et si la commission n'a pas déposé son rapport, son président remet au Président de l'Assemblée les documents en sa possession. Ceux-ci ne peuvent donner lieu à aucune publication ni à aucun débat.*

Le rapport adopté par une commission d'enquête est remis au

**Texte de la proposition de résolution**

2° Il est ajouté un alinéa ainsi rédigé :

« Un groupe ne peut demander la création d'une commission d'enquête en application de l'alinéa 2 tant qu'une commission d'enquête ou une mission d'information constituée à son initiative en application du même alinéa ou de l'article 145, alinéa 5, n'a pas achevé ses travaux. »

**Article 15**

L'article 144-2 du Règlement est ainsi modifié :

1° Au début de la seconde phrase du premier alinéa, sont ajoutés les mots : « Sauf décision contraire de la commission, » ;

2° Les deux dernières phrases du deuxième alinéa sont supprimées ;

**Texte adopté par la Commission**

*obtient, de droit, une fois par session ordinaire, à l'exception de celle précédant le renouvellement de l'Assemblée, la création d'une commission d'enquête satisfaisant aux conditions fixées par les articles 137 à 139. » ;*

*1° bis L'alinéa 3 est supprimé ;*

**amendement CL52 rectifié**

*2° (Sans modification)*

**Article 15**

*(Alinéa sans modification)*

*1° (Sans modification)*

*2° (Sans modification)*

Dispositions en vigueur	Texte de la proposition de résolution	Texte adopté par la Commission
<p>Président de l'Assemblée. Le dépôt de ce rapport est publié au <i>Journal officiel</i>. Sauf décision contraire de l'Assemblée constituée en comité secret dans les conditions prévues à l'article 51, le rapport est imprimé et distribué. Il peut donner lieu à un débat sans vote en séance publique.</p>	<p>3° Après le deuxième alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :</p>	<p>3° (<i>Sans modification</i>)</p>
<p>La demande de constitution de l'Assemblée en comité secret à l'effet de décider, par un vote spécial, de ne pas autoriser la publication de tout ou partie du rapport, doit être présentée dans un délai de cinq jours francs à compter de la publication du dépôt au <i>Journal officiel</i>.</p>	<p>4° Après le mot : « rapport », la fin du troisième alinéa est ainsi rédigée : « ou des documents possédés par la commission doit être présentée dans un délai de cinq jours francs à compter de la publication du dépôt au <i>Journal officiel</i> ou de la décision de la commission mentionnée à l'alinéa 1 ».</p>	<p>4° ... documents <i>en la possession de la commission</i> doit être présentée dans un délai <i>d'un jour franc</i> à compter ...</p>
<p><i>Art. 145.</i> – Sans préjudice des dispositions les concernant contenues au titre II, les commissions permanentes assurent l'information de l'Assemblée pour lui permettre d'exercer son contrôle sur la politique du Gouvernement.</p>	<p>Article 16</p> <p>Après le quatrième alinéa de l'article 145 du Règlement, sont insérés deux alinéas ainsi rédigés :</p>	<p><b>amendements CL128 et CL127</b></p> <p><i>I. – (Sans modification)</i></p> <p><b>amendement CL129</b></p>
<p>À cette fin, elles peuvent confier à plusieurs de leurs membres une mission d'information temporaire portant, notamment, sur les conditions d'application d'une législation. Ces missions d'information peuvent être communes à plusieurs commissions.</p>	<p>Une mission composée de deux membres doit comprendre un député appartenant à un groupe d'opposition. Une mission composée de plus de deux</p>	

**Dispositions en vigueur**

membres doit s'efforcer de reproduire la configuration politique de l'Assemblée.

Des missions d'information peuvent également être créées par la Conférence des présidents sur proposition du Président de l'Assemblée. Le bureau de ces missions est constitué dans les conditions prévues à l'article 143, alinéas 1 et 4. La fonction de président ou de rapporteur revient de droit à un député appartenant à un groupe d'opposition, si ces fonctions ne sont pas exercées par la même personne.

Le bureau de la commission est compétent pour organiser la publicité des travaux des missions d'information créées par celle-ci.

Un rapport de mission d'information peut donner lieu, en séance publique, à un débat sans vote ou à une séance de questions.

**Texte de la proposition de résolution**

« S'il n'a pas déjà fait usage, au cours de la même session, des dispositions de l'article 141, alinéa 2, chaque président de groupe d'opposition ou de groupe minoritaire obtient de droit, une fois par session ordinaire, la création d'une mission d'information. La fonction de président ou de rapporteur de la mission revient de droit à un député appartenant au groupe qui en est à l'origine.

« Un groupe ne peut demander la création d'une mission d'information en application de l'alinéa 5 du présent article tant qu'une mission d'information ou une commission d'enquête constituée à son initiative en application du même alinéa ou de l'article 141, alinéa 2, n'a pas achevé ses travaux. »

**Texte adopté par la Commission**

*II. – Le cinquième alinéa du même article 145 est complété par une phrase ainsi rédigée :*

*« La publication des rapports établis par ces missions d'information est autorisée par la commission. »*

**amendement CL129**

**Dispositions en vigueur**

*Art. 141. – Cf. supra art. 14*

*Art. 145-7. – Sans préjudice de la faculté ouverte par l'article 145, alinéa 2, à l'issue d'un délai de six mois suivant l'entrée en vigueur d'une loi dont la mise en oeuvre nécessite la publication de textes de nature réglementaire, deux députés, dont l'un appartient à un groupe d'opposition et parmi lesquels figure de droit le député qui en a été le rapporteur, présentent à la commission compétente un rapport sur la mise en application de cette loi. Ce rapport fait état des textes réglementaires publiés et des circulaires édictées pour la mise en oeuvre de ladite loi, ainsi que de ses dispositions qui n'auraient pas fait l'objet des textes d'application nécessaires. Dans ce cas, la commission entend ses rapporteurs à l'issue d'un nouveau délai de six mois.*

Un rapport sur la mise en application des lois peut donner lieu, en séance publique, à un débat sans vote ou à une séance de questions.

*Art. 146-2. – Il est institué un comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques.*

Sont membres de droit du comité :

– le Président de l'Assemblée, qui le préside ;

**Texte de la proposition de résolution**

Article 17

L'article 146-2 du Règlement est ainsi modifié :

1° Les deuxième à neuvième alinéas sont remplacés par deux alinéas ainsi rédigés :

« Le comité est présidé par le Président de l'Assemblée. Il comprend également trente-six membres désignés, suivant la procédure fixée à l'article 25, de manière à assurer une représentation proportionnelle des groupes politiques

**Texte adopté par la Commission**

*Article 16 bis (nouveau)*

*Après le premier alinéa de l'article 145-7 du Règlement, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :*

*« Le député, autre que le rapporteur, mentionné à l'alinéa 1, peut être désigné par la commission dès qu'un projet ou une proposition de loi est renvoyé à son examen. »*

**amendement CL130**

Article 17

*I. – (Sans modification)*

**amendement CL131**

**Dispositions en vigueur**

—

– les présidents des commissions permanentes et celui de la Commission des affaires européennes, qui peuvent se faire suppléer par un membre du bureau de la commission ;

– le rapporteur général de la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire ;

– le député président ou premier vice-président de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques ;

– le président de la délégation parlementaire aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes ;

– les présidents des groupes, qui peuvent se faire suppléer.

Le comité comprend également quinze députés désignés par les groupes suivant la procédure fixée à l'article 37. Les nominations ont lieu en s'efforçant de faire en sorte que la composition d'ensemble du comité reproduise la configuration politique de l'Assemblée.

Le bureau du comité comprend, outre le Président de l'Assemblée et les présidents des groupes, quatre vice-présidents, dont l'un appartient à un groupe d'opposition, et quatre secrétaires désignés parmi ses membres.

Les votes au sein du comité ont lieu dans les conditions définies par l'article 44.

Le bureau est chargé d'assurer la publicité des travaux du comité. Chaque réunion fait l'objet d'un compte rendu qui est rendu public.

Le comité définit son règlement intérieur.

*Art. 25. – Cf. annexe*

**Texte de la proposition de résolution**

—

et une représentation équilibrée des commissions permanentes.

« Les membres du comité sont nommés au début de la législature et pour la durée de celle-ci. » ;

2<sup>o</sup> Au dixième alinéa, les mots : « et les présidents des groupes » sont supprimés et, après les mots : « l'un », sont insérés les mots : « au moins ».

**Texte adopté par la Commission**

—

**Dispositions en vigueur**

—

**Texte de la proposition de  
résolution**

—

**Texte adopté par la Commission**

—

*II. – L'article 146-2, dans sa rédaction issue de la présente résolution, entre en vigueur à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2015. ».*

**amendement CL131**

## ANNEXE AU TABLEAU COMPARATIF

<b>Constitution du 4 octobre 1958</b> .....	225
<i>Art. 11, 48, 61</i>	
<b>Règlement de l'Assemblée nationale</b> .....	226
<i>Art. 25, 74 à 76, 81, 84, 87, 117-1, 117-2, 145-8, 146, 146-3</i>	
<b>Code de déontologie des députés</b> .....	229
<b>Décision du Bureau de l'Assemblée nationale du 6 avril 2011 relative au respect du code de déontologie des députés</b> .....	230



## Constitution du 4 octobre 1958

*Art. 11.* – Le Président de la République, sur proposition du Gouvernement pendant la durée des sessions ou sur proposition conjointe des deux assemblées, publiées au Journal officiel, peut soumettre au référendum tout projet de loi portant sur l'organisation des pouvoirs publics, sur des réformes relatives à la politique économique ou sociale de la Nation et aux services publics qui y concourent, ou tendant à autoriser la ratification d'un traité qui, sans être contraire à la Constitution, aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions.

Lorsque le référendum est organisé sur proposition du Gouvernement, celui-ci fait, devant chaque assemblée, une déclaration qui est suivie d'un débat.

Lorsque le référendum a conclu à l'adoption du projet de loi, le Président de la République promulgue la loi dans les quinze jours qui suivent la proclamation des résultats de la consultation.

*Art. 48.* – Sans préjudice de l'application des trois derniers alinéas de l'article 28, l'ordre du jour est fixé par chaque assemblée.

Deux semaines de séance sur quatre sont réservées par priorité, et dans l'ordre que le Gouvernement a fixé, à l'examen des textes et aux débats dont il demande l'inscription à l'ordre du jour.

En outre, l'examen des projets de loi de finances, des projets de loi de financement de la sécurité sociale et, sous réserve des dispositions de l'alinéa suivant, des textes transmis par l'autre assemblée depuis six semaines au moins, des projets relatifs aux états de crise et des demandes d'autorisation visées à l'article 35 est, à la demande du Gouvernement, inscrit à l'ordre du jour par priorité.

Une semaine de séance sur quatre est réservée par priorité et dans l'ordre fixé par chaque assemblée au contrôle de l'action du Gouvernement et à l'évaluation des politiques publiques.

Un jour de séance par mois est réservé à un ordre du jour arrêté par chaque assemblée à l'initiative des groupes d'opposition de l'assemblée intéressée ainsi qu'à celle des groupes minoritaires.

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

*Art. 61.* – Les lois organiques, avant leur promulgation, les propositions de loi mentionnées à l'article 11 avant qu'elles ne soient soumises au référendum, et les règlements des assemblées parlementaires, avant leur mise en application, doivent être soumis au Conseil constitutionnel qui se prononce sur leur conformité à la Constitution.

Aux mêmes fins, les lois peuvent être déférées au Conseil constitutionnel, avant leur promulgation, par le Président de la République, le Premier ministre, le Président de l'Assemblée nationale, le Président du Sénat ou soixante députés ou soixante sénateurs.

Dans les cas prévus aux deux alinéas précédents, le Conseil constitutionnel doit statuer dans le délai d'un mois. Toutefois, à la demande du Gouvernement, s'il y a urgence, ce délai est ramené à huit jours.

Dans ces mêmes cas, la saisine du Conseil constitutionnel suspend le délai de promulgation.

### **Règlement de l'Assemblée nationale**

*Art. 25.* – Lorsque le texte constitutif impose la nomination à la représentation proportionnelle des groupes, le Président de l'Assemblée fixe le délai dans lequel les présidents des groupes doivent lui faire connaître les noms des candidats qu'ils proposent.

À l'expiration de ce délai, les candidatures transmises au Président de l'Assemblée sont affichées et publiées au *Journal officiel*. La nomination prend immédiatement effet dès cette dernière publication

Lorsqu'il y a lieu, pour quelque cause que ce soit, en session ou hors session, à remplacement de membres de l'Assemblée siégeant au sein d'un organisme visé au précédent article, les noms des remplaçants sont affichés et publiés au *Journal officiel*. Le remplacement prend immédiatement effet dès cette dernière publication.

*Art. 74.* – En cas de voie de fait d'un membre de l'Assemblée à l'égard d'un de ses collègues, le Président peut proposer au Bureau la peine de la censure avec exclusion temporaire. À défaut du Président, elle peut être demandée par écrit au Bureau par un député.

Lorsque la censure avec exclusion temporaire est, dans ces conditions, proposée contre un député, le Président convoque le Bureau qui entend ce député. Le Bureau peut appliquer une des peines prévues à l'article 70. Le Président communique au député la décision du Bureau. Si le Bureau conclut à la censure avec exclusion temporaire, le député est reconduit jusqu'à la porte du Palais par le chef des huissiers.

*Art. 75.* – La censure simple et la censure avec exclusion temporaire sont prononcées par l'Assemblée, par assis et levé et sans débat, sur la proposition du Président.

Le député contre qui l'une ou l'autre de ces peines disciplinaires est demandée a toujours le droit d'être entendu ou de faire entendre en son nom un de ses collègues.

*Art. 76.* – La censure simple emporte, de droit, la privation, pendant un mois, de la moitié de l'indemnité allouée au député.

La censure avec exclusion temporaire emporte, de droit, la privation de la moitié de l'indemnité pendant deux mois.

*Art. 81.* – Les projets de loi, les propositions de loi transmises par le Sénat et les propositions de loi présentées par les députés sont enregistrés à la Présidence.

Le dépôt des propositions de loi présentées par les députés est subordonné à leur recevabilité, laquelle est préalablement appréciée dans les conditions prévues par le chapitre III de la présente partie.

Le dépôt fait l'objet d'une annonce au *Journal officiel*.

*Art. 84.* – Les projets de loi peuvent être retirés par le Gouvernement à tout moment jusqu'à leur adoption définitive par le Parlement.

L'auteur ou le premier signataire d'une proposition peut la retirer à tout moment avant son adoption en première lecture. Si le retrait a lieu en cours de discussion en séance publique et si un autre député la reprend, la discussion continue.

Les propositions repoussées par l'Assemblée ne peuvent être reproduites avant un délai d'un an.

*Art. 87.* – Toute commission permanente qui décide de se saisir pour avis de tout ou partie d'un projet ou d'une proposition renvoyé à une autre commission permanente en informe le Président de l'Assemblée. Cette décision est publiée au Journal officiel <sup>(186)</sup>.

Lorsqu'un projet ou une proposition a été l'objet d'un renvoi pour avis, la commission saisie désigne un rapporteur. Celui-ci dispose d'une voix consultative lorsqu'il participe aux travaux de la commission saisie au fond. Réciproquement, le rapporteur de la commission saisie au fond a le droit de participer, avec voix consultative, aux travaux de la commission saisie pour avis.

Les commissions saisies pour avis se réunissent dans des délais permettant à leurs rapporteurs de défendre les amendements qu'elles ont adoptés devant la commission saisie au fond lors de la réunion prévue par l'article 86.

Les avis sont déposés, imprimés et distribués. Le défaut de dépôt ou de distribution d'un avis ne peut faire obstacle à la discussion d'une affaire, la commission qui a décidé de donner son avis pouvant toujours le donner verbalement au jour fixé pour la discussion du texte.

*Art. 117-1.* – Les rapporteurs des commissions doivent être désignés et leurs rapports doivent être déposés, imprimés et mis à disposition dans un délai tel que l'Assemblée soit en mesure de procéder à la discussion des projets conformément à la Constitution.

Les rapports concluent à l'adoption, au rejet ou à des amendements.

Ne peuvent déposer d'amendements en commission que les députés appartenant à celle-ci.

Les membres du Gouvernement n'assistent pas aux votes en commission.

*Art. 117-2.* – Toute commission permanente qui décide de se saisir pour avis de tout ou partie d'un projet renvoyé à une autre commission permanente en informe le Président de l'Assemblée. Cette décision est publiée au Journal officiel.

Lorsqu'un projet a été l'objet d'un renvoi pour avis, la commission saisie désigne un rapporteur qui a le droit de participer, avec voix consultative, aux travaux de la commission saisie au fond. Réciproquement, le rapporteur de la commission saisie au fond a le droit de participer, avec voix consultative, aux travaux de la commission saisie pour avis.

Les commissions saisies pour avis peuvent se réunir avant ou après les commissions saisies au fond. Le cas échéant, les rapporteurs des commissions saisies pour avis défendent devant la commission saisie au fond les amendements adoptés par leur commission.

Les avis sont déposés, imprimés et distribués. Le défaut de dépôt ou de distribution d'un avis ne peut faire obstacle à la discussion d'un projet, la commission qui a décidé de donner son avis pouvant toujours le donner verbalement au jour fixé pour la discussion du texte.

*Art. 145-8.* – À l'issue d'un délai de six mois suivant la publication du rapport d'une commission d'enquête ou d'une mission d'information, le membre de la commission permanente compétente désigné par celle-ci à cet effet lui présente un rapport sur la mise en œuvre des conclusions de ladite commission d'enquête ou mission d'information.

Un rapport sur la mise en œuvre des conclusions d'une commission d'enquête ou d'une mission d'information peut donner lieu, en séance publique, à un débat sans vote ou à une séance de questions.

*Art. 146.* – Les documents et les renseignements destinés à permettre l'exercice du contrôle du budget des départements ministériels ou la vérification des comptes des entreprises nationales et des sociétés d'économie mixte sont communiqués par les autorités compétentes au rapporteur spécial de la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, chargé du budget du département ministériel dont il s'agit ou auquel se rattachent les entreprises nationales et les sociétés d'économie mixte intéressées.

Le rapporteur spécial peut demander à la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de lui adjoindre un de ses membres pour l'exercice de ce contrôle. Il communique les documents dont il est saisi aux rapporteurs pour avis du même budget désignés par les autres commissions permanentes.

Les travaux des rapporteurs peuvent être utilisés pour les rapports faits par les commissions sur la loi de finances et la loi de règlement. Ils peuvent, en outre, faire l'objet de rapports d'information établis par les rapporteurs spéciaux de la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire. Un rapport d'information établi par un rapporteur spécial peut donner lieu, en séance publique, à un débat sans vote ou à une séance de questions.

La désignation des rapporteurs spéciaux et des rapporteurs pour avis doit s'efforcer de reproduire la configuration politique de l'Assemblée.

*Art. 146-3.* – De sa propre initiative ou à la demande d'une commission permanente, le comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques réalise des travaux d'évaluation portant sur des politiques publiques dont le champ dépasse le domaine de compétence d'une seule commission permanente.

Le comité arrête, chaque année, le programme de ses travaux. Ce programme fixe, notamment, le nombre prévisionnel d'évaluations à réaliser. Chaque groupe peut obtenir de droit, une fois par session ordinaire, qu'un rapport d'évaluation, entrant dans le champ de compétence du comité tel qu'il est défini à l'alinéa précédent, soit réalisé.

Chaque commission concernée par l'objet d'une étude d'évaluation désigne un ou plusieurs de ses membres pour participer à celle-ci. Le comité désigne parmi eux, ou parmi ses propres membres, deux rapporteurs, dont l'un appartient à un groupe d'opposition.

Pour conduire les évaluations, les rapporteurs peuvent également bénéficier du concours d'experts extérieurs à l'Assemblée.

La mission des rapporteurs a un caractère temporaire et prend fin à l'issue d'un délai de douze mois à compter de leur désignation.

Le rapport est présenté au comité par les rapporteurs.

Les recommandations du comité sont transmises au Gouvernement. Les réponses des ministres sont attendues dans les trois mois et discutées pendant la semaine prévue à l'article 48, alinéa 4, de la Constitution.

À l'issue d'un délai de six mois suivant la publication du rapport, les rapporteurs présentent au comité un rapport de suivi sur la mise en œuvre de ses conclusions.

### **Code de déontologie des députés**

Considérant que le respect des actes du pouvoir législatif est un objectif énoncé par la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 ; que, selon l'article III de la Déclaration « le principe de toute Souveraineté réside essentiellement dans la Nation. Nul corps, nul individu ne peut exercer d'autorité qui n'en émane expressément. » et, selon l'article VI : « la loi est l'expression de la volonté générale. Tous les citoyens ont droit de concourir personnellement, ou par leur représentants, à sa formation. »

Considérant que l'article 3 de la Constitution dispose que « la souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum. » ; qu'aux termes de l'article 24 : « Le Parlement vote la loi. Il contrôle l'action du Gouvernement. Il évalue les politiques publiques. » ; que selon l'article 26 : « Aucun membre du Parlement ne peut être poursuivi, recherché, arrêté, détenu ou jugé à l'occasion des opinions ou votes émis par lui dans l'exercice de ses fonctions. » ; que l'article 27 dispose que : « Tout mandat impératif est nul. » ;

Considérant qu'en toutes circonstances, les députés doivent faire prévaloir les intérêts publics dont ils ont la charge et que le respect de ce principe est l'une des conditions essentielles de la confiance des citoyens dans l'action de leurs représentants à l'Assemblée nationale ;

Qu'en conséquence, les députés ont le devoir de respecter l'intérêt général, les principes d'indépendance, d'objectivité, de responsabilité, de probité et d'exemplarité et s'engagent à respecter ces principes énoncés dans le présent code.

#### *Art. 1<sup>er</sup>. – L'intérêt général*

Les députés doivent agir dans le seul intérêt de la nation et des citoyens qu'ils représentent, à l'exclusion de toute satisfaction d'un intérêt privé ou de l'obtention d'un bénéfice financier ou matériel pour eux-mêmes ou leurs proches.

#### *Art. 2. – L'indépendance*

En aucun cas, les députés ne doivent se trouver dans une situation de dépendance à l'égard d'une personne morale ou physique qui pourrait les détourner du respect de leurs devoirs tels qu'énoncés dans le présent code.

#### *Art. 3. – L'objectivité*

Les députés ne peuvent intervenir dans une situation personnelle qu'en considération des seuls droits et mérites de la personne.

*Art. 4. – La responsabilité*

Les députés doivent rendre compte de leurs décisions et de leurs actions aux citoyens qu'ils représentent.

À cette fin, les députés doivent agir de manière transparente dans l'exercice de leur mandat.

*Art. 5. – La probité*

Les députés ont le devoir de faire connaître tout intérêt personnel qui pourrait interférer dans leur action publique et prendre toute disposition pour résoudre un tel conflit d'intérêts au profit du seul intérêt général.

*Art. 6. – L'exemplarité*

Chaque député doit promouvoir, dans l'exercice de son mandat, les principes énoncés dans le présent code.

**Décision du Bureau de l'Assemblée nationale du 6 avril 2011 relative au respect du code de déontologie des députés**

*Art. 1<sup>er</sup>. – Le déontologue de l'Assemblée nationale*

Aux fins d'assurer le respect des principes énoncés dans le code de déontologie des députés, il est institué un « déontologue de l'Assemblée nationale ».

*Art. 2. – Désignation du déontologue de l'Assemblée nationale – durée de ses fonctions*

Le déontologue de l'Assemblée nationale est une personnalité indépendante désignée par les trois cinquièmes des membres du Bureau de l'Assemblée nationale, sur proposition de son Président et avec l'accord d'au moins un président d'un groupe d'opposition.

Il exerce ses fonctions pour la durée de la législature et son mandat n'est pas renouvelable. Il ne peut en être démis qu'en cas d'incapacité ou de manquement à ses obligations, sur décision des trois cinquièmes des membres du Bureau sur proposition de son Président et avec l'accord d'au moins un président d'un groupe d'opposition.

*Art. 3. – Missions du déontologue de l'Assemblée nationale*

Le déontologue de l'Assemblée nationale recueille les déclarations des députés mentionnées à l'article 4. Il est responsable de leur conservation. Il ne les communique qu'au Bureau, par l'intermédiaire du Président de l'Assemblée nationale, lorsque celui-ci statue en application de l'article 5.

Il peut être saisi par tout député qui souhaite, pour son cas personnel, le consulter sur le respect des principes énoncés dans le code de déontologie. Les demandes de

consultation et les avis rendus sont confidentiels et ne peuvent être rendus publics que par le député concerné.

Dans le rapport annuel public qu'il remet au Président de l'Assemblée nationale et au Bureau, le déontologue fait toute proposition aux fins d'améliorer le respect des principes énoncés dans le code de déontologie et rend compte des conditions générales d'application de ces principes sans faire état d'éléments relatifs à un cas personnel.

Hormis dans le cadre de la communication mentionnée au premier alinéa, le déontologue de l'Assemblée nationale et ses collaborateurs sont tenus au secret professionnel et ne peuvent faire état d'aucune information recueillie dans l'exercice de leurs fonctions sous peine d'être poursuivis en application des dispositions de l'article 226-13 du code pénal et, pour le déontologue de l'Assemblée nationale, d'être démis de ses fonctions par le Bureau dans les conditions prévues à l'article 2.

#### *Art. 4. – Déclaration d'intérêts, de voyages, de dons et avantages*

Dans les trente jours qui suivent leur élection les députés déclarent au déontologue leurs intérêts personnels, ainsi que ceux de leurs ascendants ou descendants directs, de leur conjoint, de leur concubin ou partenaire de pacte civil de solidarité, de nature à les placer en situation de conflit d'intérêts entendue comme une situation d'interférence entre les devoirs du député et un intérêt privé qui, par sa nature et son intensité, peut raisonnablement être regardé comme pouvant influencer ou paraître influencer l'exercice de ses fonctions parlementaires. Il appartient aux députés d'apprécier la nécessité de déclarer tout intérêt d'une personne dont ils sont proches et qui serait de nature à les placer dans une telle situation. Pour l'application du présent alinéa, ils remplissent le formulaire figurant en annexe.

Les députés doivent déclarer, dans les mêmes conditions et sans délai, toute modification substantielle de leur situation ou celle de l'un de leurs ascendants ou descendants directs, de leur conjoint, de leur concubin ou partenaire de pacte civil de solidarité.

Ils doivent déclarer au déontologue de l'Assemblée nationale tout don ou avantage d'une valeur supérieure à 150 euros dont ils ont bénéficié.

Ils doivent déclarer au déontologue de l'Assemblée nationale tout voyage accompli à l'invitation, totale ou partielle, d'une personne morale ou physique.

Le refus de procéder aux déclarations prévues au présent article ou le fait de procéder à une déclaration fausse ou incomplète est constitutif d'un manquement au sens de l'article 5.

#### *Art. 5. – Manquements au code de déontologie*

Lorsqu'il constate un manquement aux principes énoncés dans le code de déontologie, le déontologue en informe le député concerné ainsi que le Président de l'Assemblée nationale. Il fait au député toutes préconisations nécessaires pour lui permettre de se conformer à ses devoirs. Si le député conteste avoir manqué à ses devoirs ou estime ne pas devoir suivre les préconisations du déontologue, le déontologue de l'Assemblée nationale saisit le Président de l'Assemblée nationale, qui doit alors saisir le Bureau afin que celui-ci statue, dans les deux mois, sur ce manquement. Cette saisine n'est pas rendue publique.

Le Bureau peut entendre le député concerné. Cette audition est de droit à la demande du député.

Si le Bureau conclut à l'existence d'un manquement, il rend publiques ses conclusions. Il en informe le député qui doit prendre toutes dispositions pour se conformer à ses devoirs.

*Art. 6. – Entrée en vigueur*

Les dispositions de l'article 4 entrent en vigueur après le prochain renouvellement général de l'Assemblée nationale.