

A S S E M B L É E   N A T I O N A L E

X V <sup>e</sup>   L É G I S L A T U R E

# Compte rendu

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

- Suite de l'examen des articles du projet de loi constitutionnelle pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace (n° 911) (M. Richard Ferrand, rapporteur général, Mme Yaël Braun-Pivet et M. Marc Fesneau, rapporteurs). ..... 2

Vendredi  
29 juin 2018  
Séance de 9 heures 30

Compte rendu n° 95

**SESSION ORDINAIRE DE 2017-2018**

**Présidence de  
M. Philippe Gosselin,  
*Vice-président***



*La réunion débute à 9 heures 35.*

*Présidence de M. Philippe Gosselin, vice-président.*

*La Commission poursuit l'examen des articles du projet de loi constitutionnelle pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace (n° 911) (M. Richard Ferrand, rapporteur général, Mme Yaël Braun-Pivet et M. Marc Fesneau, rapporteurs).*

### **Article 3**

**M. Philippe Gosselin, président.** Nous avons pour l'heure examiné 567 amendements, en quelque 23 heures de débat. Il reste 777 amendements à examiner.

Nous abordons l'article 3, qui concerne l'extension de l'irrecevabilité des propositions de loi ou des amendements.

*La Commission est saisie des amendements identiques CL214 de M. Philippe Gosselin, CL448 de Mme Cécile Untermaier, CL1292 de M. Jean-Félix Acquaviva et CL1331 de Mme Isabelle Florennes.*

**M. Arnaud Viala.** Nous proposons de supprimer cet article, qui réécrit l'article 41 de la Constitution en étendant notamment l'irrecevabilité aux amendements « sans portée normative » ou « sans lien direct avec le texte ».

Cet article touche au fondement même du droit d'amendement inscrit à l'article 44 de la Constitution, et qui avait même été renforcé lors de la révision constitutionnelle de 2008. En effet, l'article 45 avait été alors modifié par l'ajout, au premier alinéa, de la phrase suivante : « *Sans préjudice de l'application des articles 40 et 41, tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis.* »

**M. Erwan Balanant.** L'article 3 du projet de loi crée trois irrecevabilités systématiques à l'article 41 de la Constitution. Son dernier alinéa prévoit en outre la suppression de la deuxième phrase du premier alinéa de l'article 45, dont notre collègue vient de donner lecture.

Pour notre part, nous considérons que limiter le droit d'amendement aux seuls amendements ayant un lien « direct » avec le texte constituerait une restriction disproportionnée. Quant à rendre irrecevables ceux qui seraient dépourvus de portée normative, cela signifierait empêcher, par exemple, toute demande de rapport. Or, ce type d'amendement permet aux parlementaires de porter certains sujets qu'il leur est impossible de mettre en avant compte tenu des règles de recevabilité financière édictées à l'article 40.

Cette nouvelle rédaction de l'article 41 risque de multiplier les cas de recours au Conseil constitutionnel en cas de désaccord sur la recevabilité d'un amendement, puisqu'il n'appartient pas au Conseil de contrôler *a priori* la loi en cours de rédaction.

Dès lors, le présent amendement vise à supprimer cet article, le Gouvernement comme les présidents des assemblées ayant déjà tout loisir de s'assurer de la recevabilité des amendements.

**M. Jean-Félix Acquaviva.** Cet article est une atteinte importante aux pouvoirs du Parlement et à la liberté du parlementaire.

Sous prétexte d'efficacité, le Gouvernement envisage de restreindre le droit d'amendement en ajoutant de nouvelles conditions de recevabilité et donc de renforcer encore davantage la prépondérance de l'Exécutif dans l'élaboration des lois.

De plus, il faut noter que les nouvelles conditions d'irrecevabilité, faisant référence à la « portée normative » des amendements et à leur « lien direct avec le texte », sont particulièrement subjectives et pourraient donner lieu à un rejet quasi systématique des propositions émanant des parlementaires.

On a l'impression que le Gouvernement veut transformer le Parlement en une simple chambre d'enregistrement. Nous voulons, nous, qu'il reste un lieu de débat contradictoire, dans le cadre duquel les propositions puissent, le cas échéant, enrichir les textes.

**M. David Habib.** L'article 3 présente un caractère extrêmement dangereux. Il vise à réduire la capacité d'intervention des députés. Un discours politique se construit autour d'une prétendue insuffisance des propositions des parlementaires, voire de leur caractère fantaisiste.

Or l'expérience nous permet d'affirmer que les amendements de portée normative émanent le plus souvent du Gouvernement ou du groupe majoritaire, lesquels s'efforcent de corriger les difficultés rencontrées dans l'application de telle ou telle disposition, y compris quand celle-ci relève du règlement. De même, l'expérience montre que les « cavaliers » législatifs sont, la plupart du temps, d'origine gouvernementale, parfois le groupe majoritaire, rarement les groupes d'opposition.

La pratique du contrôle *a posteriori* permet déjà de lutter contre ces dérives. Par cet article, vous voulez y ajouter un contrôle *a priori*. C'est une amputation grave du droit d'amendement dont jouissent aujourd'hui les parlementaires.

**M. Richard Ferrand, rapporteur général.** L'article 3 du projet de loi vise à inscrire à l'article 41 de la Constitution la règle selon laquelle sont irrecevables les propositions de loi et amendements de nature réglementaire, dépourvus de caractère normatif ou constituant des « cavaliers législatifs ». J'entends certains protester contre ce qui serait une « amputation » du droit d'amendement, alors que la règle proposée s'applique déjà, à bien des égards, au Sénat, ce qui ne paraît pas avoir entamé la capacité des autres parlementaires de la République à améliorer les textes. En 2015-2016, la règle y a été appliquée 110 fois, et 30 fois en 2017-2018.

Vous proposez de supprimer ces nouvelles dispositions, et donc d'en rester à une irrecevabilité facultative et centrée uniquement sur les dispositions de nature réglementaire. Je ne suis pas favorable au *statu quo*. Il faut savoir évoluer.

L'augmentation du nombre d'amendements déposés devant les assemblées est un phénomène connu : les chiffres sont dans mon rapport. Nul ne semble considérer qu'il s'ensuive une amélioration de la qualité du travail législatif ni de celle de la loi elle-même, bien au contraire.

Il faut, par conséquent, donner davantage de cohérence à l'ensemble formé par les règles de recevabilité de l'article 40 en matière financière et par celles de l'article 41. Il ne

peut y avoir une irrecevabilité absolue face à une irrecevabilité facultative, sauf à compliquer encore un peu plus la compréhension et l'exercice même du droit d'amendement.

**M. Arnaud Viala.** Monsieur le rapporteur général, votre réponse n'embrasse pas complètement les remarques que nous avons faites. J'en veux pour preuve les projets de loi récents. Ils ont donné lieu à quantité d'amendements, dont certains ont été considérés comme des cavaliers législatifs. Mais à y regarder de plus près, ces projets de loi étaient déjà, dans leur forme initiale, de tels fourre-tout, balayant tant de domaines, qu'ils constituaient eux-mêmes une invite à formuler des amendements hors du cœur de cible.

En posant *a priori* la question de la recevabilité des amendements, l'article 3 du présent projet ne fera qu'amoindrir le droit d'initiative et de participation des parlementaires – et écorner la démocratie.

**M. David Habib.** Monsieur le rapporteur général, vous dites n'être pas favorable au *statu quo* ? Dites plutôt que vous n'êtes pas favorable au renforcement du droit d'initiative des parlementaires. Quant à la qualité des travaux menés par le Gouvernement, je rappellerai seulement qu'il lui arrive de déposer, en séance publique, des amendements de grande portée sans que ceux-ci aient pu faire l'objet d'un examen approfondi en commission. Il lui arrive aussi d'introduire des dispositions nouvelles qui sont à la limite du domaine réglementaire.

Vous voulez cadenasser l'initiative parlementaire. Je tiens cette démarche pour une erreur monumentale.

**M. Sacha Houlié.** Monsieur Habib, vous intentez un faux procès. C'est au contraire la première fois, depuis 1958, que le Gouvernement accepte de limiter son droit d'amendement. Pour la première fois, les rôles respectifs du Parlement et du Gouvernement sont définis de manière plus précise que par le partage qu'opèrent les articles 34 et 37.

Avec le présent article, la loi sera plus claire et mieux limitée à son objet principal. La définition du cavalier législatif, que nous proposerons dans un amendement ultérieur, ne fait d'ailleurs que rejoindre la jurisprudence du Conseil constitutionnel. Cela protège aussi bien les droits du Parlement que la qualité de nos travaux. Dans la présente discussion elle-même, aucun des amendements déposés n'aurait pu être déclaré irrecevable sur la base de la nouvelle règle proposée. Il s'agit donc seulement de mieux réguler et encadrer le droit d'initiative parlementaire, afin de le rendre plus performant.

**Mme Marie Guévenoux.** Après un an de mandat, je mesure le prix du travail conjoint mené par le Parlement et par le Gouvernement, des auditions préliminaires à l'examen en commission jusqu'à l'examen en séance publique. Parfois, les amendements adoptés sont assez éloignés du texte initial, mais, ainsi, on arrive du moins à avancer.

L'autre partie de l'article 3 nous engage toutefois à ne délibérer que sur des dispositions ayant une portée législative. J'y vois une incitation à respecter un certain cadre, sans s'égarer ni chercher, si j'ose dire, à « amuser la galerie ».

**M. Marc Fesneau, rapporteur.** Le droit d'amendement est un droit fondamental des parlementaires à titre individuel. En un certain sens, on peut même regretter qu'il soit l'un des rares moyens d'action et de visibilité à leur disposition. Sans doute faut-il, pour cette raison, réfléchir à d'autres voies qui leur permettraient de s'exprimer.

Quelle est l'équation à résoudre ? D'abord, il nous faut rester conformes à l'esprit de la Constitution de 1958. Reconnaissons qu'elle prévoyait, en ses articles 34 et 37, de distinguer ce qui relève de la loi et ce qui relève du règlement. Reconnaissons aussi que nous rencontrons des difficultés à respecter ce partage. Le Sénat est parvenu à se réguler et à mieux respecter l'esprit de la Constitution de 1958 ; nous voudrions nous fonder sur sa pratique.

En vertu du parallélisme des formes, cette volonté de mieux faire respecter le partage entre ce qui relève de la loi et ce qui relève du règlement doit s'appliquer aussi bien au Gouvernement qu'au Parlement. C'est bien ce que fait l'article 3.

Dans un amendement ultérieur, nous vous proposerons de retirer les propositions de loi de ce dispositif. Nous reviendrons aussi sur la définition du lien nécessaire entre l'amendement et le texte sur lequel il porte, laquelle n'est pas acceptable en l'état.

Nous voulons donc conserver la capacité d'amender, en observant un parallélisme des formes qui permet à chacun d'assumer ses responsabilités.

*La Commission **adopte** les amendements.*

*L'article 3 est ainsi **supprimé**.*

*En conséquence, les amendements CL976 de M. Sébastien Jumel, CL777 de M. Éric Coquerel, CL71 de Mme Marie-France Lorho, CL175 de M. Vincent Rolland, CL266 de M. Éric Diard, CL281 de M. Marc Le Fur, CL327 de M. Paul Molac, CL1386 de M. Gaël Le Bohec, CL1332 de Mme Isabelle Florennes, CL1515 des rapporteurs, CL1333 de Mme Isabelle Florennes, CL1448 de M. Paul-André Colombani, CL1310 de M. Fabien Gouttefarde, CL147 de M. Robin Reda, CL601 de M. Philippe Dunoyer, CL1096 de M. Michel Castellani, CL1293 de M. Jean-Félix Acquaviva, CL1334 de Mme Isabelle Florennes, CL1508 des rapporteurs, CL869 de M. Sacha Houlié, CL652 de M. Christophe Euzet, CL529 de M. Jean-Marc Zulesi, CL1493 de M. Fabien Gouttefarde, CL611 de Mme Maina Sage, CL512 de M. Olivier Becht, CL618 et CL621 de M. Jean-Christophe Lagarde, CL176 de M. Vincent Rolland, CL776 de Mme Clémentine Autain, CL1098 de M. Michel Castellani, CL1457 de M. Fabien Gouttefarde, CL1450 de M. Paul-André Colombani, CL1047 de M. Charles de Courson, CL10 de M. Marc Le Fur, CL1390 de M. Gaël Le Bohec, CL177 de M. Vincent Rolland, CL1517 des rapporteurs, CL150 de M. Robin Reda, CL328 de M. Paul Molac, CL516 de Mme Émilie Bonnard, CL1099 de M. Michel Castellani, CL1269 de M. Jean-Félix Acquaviva, CL1393 de M. Gaël Le Bohec, CL1458 de M. Fabien Gouttefarde, CL1461 de Mme Isabelle Florennes, CL1462 de M. Éric Diard **tombent**.*

*La séance est suspendue de neuf heures cinquante à dix heures.*

#### **Article 4**

*La Commission est saisie des amendements identiques CL215 de M. Philippe Gosselin, CL775 de Mme Danièle Obono, CL948 de M. André Chassaigne, CL1101 de M. Michel Castellani et CL1295 de M. Jean-Félix Acquaviva.*

**M. Philippe Gosselin, président.** Nous abordons l'article 4, qui concerne l'adoption des textes de loi en commission. Nous sommes saisis d'abord d'une série d'amendements de suppression de cet article.

**M. Arnaud Viala.** Cet article permet l'examen en commission, en tout ou en partie, de projets ou propositions de loi, qui seraient alors uniquement mis seuls en discussion en séance – donc sans débat. Le droit d'amendement sur les articles ne pourrait se faire alors qu'en commission.

Là encore, il s'agit d'une atteinte au droit d'amendement des parlementaires et à la démocratie. La pratique le montre : même si le travail est fastidieux, le fait d'examiner un texte d'abord en commission, puis en séance publique, est un facteur d'enrichissement.

Prenons en outre l'exemple de nos débats de ce matin : la majorité ne pourrait déposer en séance publique un amendement réintroduisant l'article 3 dans le texte ; cela pourrait nous arranger, mais nous restons néanmoins fidèles à notre volonté de conserver notre droit d'amendement en commission et en séance.

**M. Michel Castellani.** L'objectif du présent article est de restreindre la séance publique aux projets ou propositions de loi justifiant un débat solennel. Cela réduit le champ des délibérations de nos assemblées. C'est pourquoi nous proposons de supprimer cet article.

**M. Jean-Félix Acquaviva.** En l'absence de détails sur les modalités d'examen en commission, nous pouvons dire que cet article tend à restreindre les pouvoirs du Parlement et la liberté du parlementaire. C'est pourquoi nous proposons de supprimer cet article.

**M. Richard Ferrand, rapporteur général.** Nous assistons à des prises de position surréalistes. L'article 4 du projet de loi facilite la mise en œuvre d'une procédure de « législation en commission », en réservant l'exercice du droit d'amendement à cette étape des travaux parlementaires. Et vous proposez de supprimer cet article.

Or l'article 4 ne fait que reprendre le droit existant : cette procédure existe déjà, sur la base des dispositions introduites à l'article 44 de la Constitution en 2008, par une majorité un tantinet différente de celle d'aujourd'hui. Le Sénat l'a expérimentée pendant près de trois ans, avant de la généraliser cette année. L'ancrage constitutionnel permet uniquement de garantir la présence des ministres.

Ne prétendez donc pas qu'il s'agisse de restreindre je ne sais quelle faculté de légiférer : des dispositions similaires sont déjà présentes dans la Constitution, à la suite d'une révision décidée par une autre majorité ; l'article 4 permet seulement de garantir la présence des ministres. Ce sont donc les obligations du Gouvernement qui sont renforcées, tandis que les parlementaires obtiendraient l'assurance de se faire entendre de lui. C'est donc l'inverse des arguments que j'ai entendus.

J'ajoute que le développement de cette procédure sera assorti de garanties, prévues par la loi organique, telles qu'un droit d'opposition en Conférence des présidents.

Avis défavorable.

**M. Marc Fesneau, rapporteur.** Je ne comprends pas le sens de ces amendements de suppression. Nous examinons en effet un bon article, qui permet d'ancrer plus solidement encore dans la Constitution ce qu'elle prévoit déjà.

Il permet en outre de reprendre, en la définissant mieux, une pratique adoptée par le Sénat depuis quelques années. Même si nous décidons qu'un texte est examiné en commission, il sera néanmoins mis aux voix dans l'hémicycle.

L'article va donc dans le sens d'une amélioration du travail parlementaire. Monsieur Viala, jetez donc un œil à la pratique de vos collègues membres du groupe Les Républicains du Sénat. Ils ne dénaturent pas le travail parlementaire.

**M. Sacha Houlié.** Permettez-moi d'abonder dans le sens du rapporteur général et de Marc Fesneau. Il est naturel qu'un certain type de textes puisse être examiné en commission. Cela pourrait délester l'ordre du jour dans l'hémicycle. La présence d'un ministre en commission garantirait enfin que des échanges contradictoires y aient lieu entre parlementaires et Gouvernement.

**M. Erwan Balanant.** Comme les deux rapporteurs, je trouve que l'article 4 est un très bon article. Il ne fait que renforcer les pouvoirs du Parlement car, pour un certain nombre de textes, la qualité des débats en commission est plus grande encore qu'en séance publique. Il nous permettra, s'il est adopté, en outre de libérer du temps supplémentaire pour les textes difficiles qui exigent un examen en séance publique.

**M. Arnaud Viala.** Il y a un élément dont nous n'avons pas débattu, à savoir qu'il est important, sur le plan matériel, de pouvoir être présent aux réunions de commission. Un parlementaire n'appartenant qu'à une commission, il perd toute capacité d'intervention sur un texte non examiné dans l'hémicycle. Les Français s'étonnent que celui-ci ne soit pas plus rempli. Mais pourquoi un député y siègerait-il s'il n'a aucune capacité d'intervention ? C'est pourquoi je défends le droit démocratique d'amendement.

**M. Éric Coquerel.** Monsieur le rapporteur général, il faut assumer ce que l'on fait. Si vous prétendez légiférer à droit constitutionnel constant, pourquoi donc proposez-vous un article tel que l'article 4 ?

**M. Marc Fesneau, rapporteur.** Pour garantir la présence du Gouvernement en commission !

**M. Éric Coquerel.** La priorité me semble devoir aller au débat entre parlementaires, à ce travail de persuasion mutuelle. Il n'est pas convenable de se contenter d'une simple approbation dans l'hémicycle. Les droits du Parlement se trouvent minorés. Assumez-le, au moins !

**M. Jean-Félix Acquaviva.** Je trouve cocasse que le Sénat doive nous servir de référence. Il me semble que les sénateurs disposent de plus de moyens que l'Assemblée nationale.

**M. David Habib.** Quand la réforme de la carte administrative des régions a été adoptée, je n'avais pas voté avec mon groupe. Mais j'avais au moins pu en donner l'explication en séance publique. La situation sera encore plus dégradée pour les non-inscrits. Mesurez seulement l'audience de Jean Lassalle lorsqu'il a protesté, l'autre jour, contre le fait qu'on lui avait coupé la parole en séance !

**Mme Marie Guévenoux.** L'article proposé permettrait de gagner du temps et d'être plus efficace. Récemment, en commission des Lois, n'avons-nous pas adopté à l'unanimité une proposition de loi sur les rodéos motorisés ? Las, le retard pris par l'examen des autres textes inscrits à l'ordre du jour de la séance publique n'a pas permis qu'il y soit examiné. En suivant la nouvelle procédure proposée, nous aurions pu l'adopter plus rapidement.

Lorsqu'une proposition de loi est adoptée à l'unanimité en commission, quel intérêt y a-t-il à en redébattre en séance publique ? On ne fait que perdre des semaines.

Quant à la forme de la nouvelle procédure et aux conditions dans lesquelles il pourra y être recouru, elles seront fixées par la loi organique.

**M. Richard Ferrand, rapporteur général.** Monsieur Coquerel, je ne crains pas du tout d'assumer ce que nous faisons. Nous opérons à droit constant, mais en garantissant la présence des ministres en commission. Les arguments de propagande n'ont donc pas lieu d'être : un député aura toujours la liberté de voter contre un texte. Au surplus, les dispositions existantes ont déjà adoptées, en 2008, par une autre majorité.

**M. Arnaud Viala.** Votre réponse montre à quel point vous soutenez le fait majoritaire. Les députés n'auraient plus que le vote, et non la parole, pour manifester leur désapprobation. Aujourd'hui, même si les amendements déposés par l'opposition sont rarement adoptés, nous avons pourtant parfois ce plaisir, comme nous l'avons vu tout à l'heure.

*La Commission rejette les amendements.*

*La séance est suspendue de dix heures vingt à dix-heures vingt-cinq.*

*La Commission examine, en discussion commune, les amendements CL556, CL416 et CL415 de Mme Cécile Untermaier.*

**M. David Habib.** Si le projet de révision constitutionnelle vise réellement à améliorer la qualité du travail législatif, le rapporteur général ne pourra qu'approuver notre amendement CL556. Il consiste en effet à imposer un délai minimum de quinze jours entre l'adoption d'un texte en commission et son examen en séance publique.

La demande me paraît être raisonnable, et fournir l'occasion au rapporteur général de montrer qu'il est prêt, le cas échéant, à accepter des amendements de l'opposition.

**M. Richard Ferrand, rapporteur général.** Le problème est que votre amendement n'est pas de rang constitutionnel.

Il tend en effet à supprimer l'accroche pour la législation en commission et à inscrire dans la Constitution un délai de deux semaines entre l'adoption en commission et la discussion en séance d'un texte.

Il n'est pas utile de prévoir ce délai de quinze jours dans la Constitution : l'article 86 du Règlement de l'Assemblée nationale prévoit déjà un délai de sept jours entre la mise à disposition du texte adopté par la Commission et son examen en séance. Il suffirait donc d'une modification réglementaire.

En retenant ce délai de quinze jours, en outre, nous aboutirions à un séquençage très contraignant pour l'organisation des travaux de la Commission.

Avis défavorable, donc.

**M. David Habib.** Pour témoigner de ma volonté d'écoute, je me rends à ces arguments et retire l'amendement ainsi que le suivant. Peut-être aurez-vous ainsi plus à cœur,



monsieur le rapporteur général, d'entendre les arguments de l'opposition, voire d'émettre un avis favorable à certaines de ses propositions.

*Les amendements CL556 et CL416 sont retirés.*

**M. David Habib.** Les arguments que j'ai déjà développés montrent qu'il est nécessaire de codifier les délais d'examen des projets de loi de finances (PLF) et des projets de lois de financement de la sécurité sociale (PLFSS). Vous nous dites, monsieur le rapporteur général, que cela doit se faire selon une autre voie qu'une révision constitutionnelle. Soit. En tout état de cause, il est indispensable de prévoir un délai entre l'examen de ces textes en commission et dans l'hémicycle. C'est l'objet de notre amendement CL415.

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

*Elle est ensuite saisie de l'amendement CL460 de Mme Cécile Untermaier.*

**M. David Habib.** Il s'agit d'un amendement de coordination avec l'amendement présenté à l'article 2 et visant à créer la catégorie des lois de financement des collectivités territoriales. Son objet est d'aligner le régime procédural de cette nouvelle catégorie de textes sur celui des PLF et des PLFSS : s'appliquerait ainsi la règle selon laquelle le texte présenté en séance en première lecture est le texte du Gouvernement et, pour les autres lectures, le texte transmis par l'autre assemblée.

**M. Richard Ferrand, rapporteur général.** Avis défavorable, votre proposition d'instaurer cette nouvelle catégorie de lois de financement ayant été écartée.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Elle en vient à l'examen de l'amendement CLI041 de Mme Marie Tamarelle-Verhaeghe.*

**Mme Marie Tamarelle-Verhaeghe.** Actuellement, le délai qui court entre le dépôt d'un texte et son examen en séance publique est de six semaines pour la première assemblée et de quatre semaines pour sa transmission à la seconde. Dans ces conditions, les commissions sont trop souvent appelées à se prononcer sur un texte dans un temps trop court après son dépôt, ce qui fait que la discussion en est parfois plus nourrie dans l'hémicycle. Il n'est pas exceptionnel, en effet, que les auteurs d'amendements soient invités à les retirer pour les retravailler en vue de la séance.

Cela amoindrit la portée d'une des mesures majeures de la réforme de 2008, qui consistait à faire porter les discussions en séance publique sur le texte de la Commission.

Le Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V<sup>e</sup> République, dit « comité Balladur », avait jugé souhaitable, en 2007, de prévoir un délai minimum de deux mois entre le dépôt d'un texte et son examen par la première assemblée.

Cet amendement a donc pour but de laisser un délai suffisamment long aux parlementaires pour qu'ils puissent conduire leurs travaux préparatoires dans des conditions leur permettant d'être parfaitement informés sur les enjeux des réformes.

Dans la même logique que l'amendement précédent, cette mesure permettrait une meilleure préparation des textes en amont, en autorisant notamment les parlementaires à procéder à des auditions supplémentaires ou à des déplacements et ce, dans la continuité de la réforme de 2008.

Il s'agit donc de consacrer le rôle des commissions permanentes dans le travail législatif, rôle d'autant plus essentiel que la nouvelle procédure permet l'examen de certains amendements par ces seules commissions.

**M. Richard Ferrand, rapporteur général.** Avis défavorable, même s'il pourrait être tentant d'adopter cet amendement. En effet, le temps supplémentaire gagné serait modeste : compte tenu des délais réglementaires entre l'examen en commission et l'examen en séance, le gain serait de l'ordre de sept jours. Et encore ce gain n'est-il pas assuré, dans la mesure où le Gouvernement serait sans doute systématiquement tenté de recourir à la procédure accélérée. Quoi qu'il en soit, la durée globale de la navette serait augmentée de deux à trois semaines, ce qui n'est pas conforme à nos objectifs de rapidité et d'efficacité.

**Mme Marie Tamarelle-Verhaeghe.** J'entends les propos du rapporteur général, mais la qualité de nos travaux préparatoires pose une vraie question.

**M. Marc Fesneau, rapporteur.** Je partage les propos du rapporteur général et voudrais ajouter que, lorsqu'on se penche sur la pratique du Gouvernement, on constate que, globalement, les délais sont respectés, sous cette législature comme sous les précédentes. La question qui me semble se poser est donc plutôt celle du calendrier et de l'organisation de nos travaux.

Comme le faisait en outre remarquer fort justement Richard Ferrand, si nous posions une telle contrainte, le Gouvernement ne manquerait pas d'avoir recours à la procédure accélérée qui, pour le coup, raccourcit radicalement les délais.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Elle examine ensuite, en discussion commune, les amendements identiques CL374 de la commission des Finances et CL395 de la commission des Affaires sociales, ainsi que les amendements CL668 de Mme Lise Magnier et CL1335 de M. Jean-Noël Barrot.*

**M. Laurent Saint-Martin, rapporteur pour avis de la commission des Finances.** La commission des Finances, qui s'est prononcée favorablement sur l'article 6, a fait valoir, de manière assez consensuelle, la nécessité d'un rééquilibrage de l'examen des textes budgétaires entre ce que nous appellerons désormais l'« automne de l'autorisation » et le « printemps de l'évaluation » que nous avons mis en place cette année avec l'intervention des commissions d'évaluation des politiques publiques (CEPP) avant le vote de la loi de règlement.

Il ne faudrait pas, cependant, que la réduction du temps consacré à l'automne aux textes budgétaires se traduise par du temps en moins laissé à la commission des Finances pour ses travaux préparatoires. C'est pourquoi nous proposons l'instauration d'un délai incompressible de quatre semaines entre le dépôt du projet de loi de finances et le début de son examen en séance, à l'intérieur du délai de cinquante jours fixé par l'article 6 du présent projet.

**M. Olivier Véran, rapporteur pour avis de la commission des Affaires sociales.** Cet amendement a également été voté à l'unanimité par la commission des Affaires sociales.

Nous souhaitons instaurer, à l'occasion de l'examen de la réforme constitutionnelle, un dialogue particulier avec l'exécutif, pour essayer d'obtenir quelques engagements en matière de délais d'examen des textes budgétaires. S'il existe un délai de six semaines incompressible entre le dépôt d'un texte de loi ordinaire et son examen en séance, ce délai ne s'applique pas aux textes budgétaires, ce qui complique le travail des parlementaires. C'est ainsi que, rapporteur du volet « assurance – maladie » du PLFSS sous la précédente législature, je n'ai disposé que de quarante-huit heures pour prendre connaissance du texte avant son examen en commission, ce qui est court pour absorber un rapport de 350 pages.

Nous souhaitons donc attirer l'attention du Gouvernement sur le fait qu'il est indispensable que nous disposions du temps nécessaire pour travailler sur des textes extrêmement volumineux et les amender correctement.

**M. Richard Ferrand, rapporteur général.** La commission des Finances comme celle des Affaires sociales nous proposent de fixer un délai minimal de quatre semaines avant la discussion en séance du PLF ou du PLFSS. Je ne suis pas hostile au principe, mais nous devons y travailler d'ici la séance publique pour affiner le dispositif.

En effet, les délais de l'article 42 de la Constitution ne s'appliquent pas à ces deux textes, et le Gouvernement et ses services ont pris l'habitude de déposer le PLF et le PLFSS dans les derniers jours de septembre – le 27 septembre l'an dernier. Et il vrai que ce dépôt tardif conduit les commissions concernées et leurs rapporteurs généraux à travailler dans l'urgence.

Fixer un délai nécessite cependant un calibrage fin : la procédure budgétaire est elle-même encadrée par un délai global, prévu aux articles 47 pour le PLF et 47-1 pour le PLFSS. Le présent projet de loi ramène d'ailleurs de soixante-dix à cinquante jours le délai applicable au PLF, ce qui n'est pas incompatible avec votre position.

Je vous propose donc de retirer cet amendement afin que nous dialoguions avec le Gouvernement sur un compromis qui préserve à la fois la capacité de ses services à élaborer les textes plus en amont et des délais d'examen raisonnables pour les parlementaires.

**M. Olivier Véran, rapporteur pour avis de la commission des Affaires sociales.** J'entends les arguments du rapporteur général et prends sur moi de retirer cet amendement adopté par la Commission. Nous le redéposerons probablement pour pouvoir en discuter avec la garde des sceaux dans l'hémicycle.

**M. Laurent Saint-Martin, rapporteur pour avis de la commission des Finances.** Je retire également notre amendement, pour des motifs similaires à ceux d'Olivier Véran.

J'insiste néanmoins sur la nécessité de trouver un équilibre avec le Gouvernement d'ici à la séance, et en particulier sur la partie dépenses, car c'est principalement pour cette dernière que les délais vont être compressés : l'examen de la seconde partie du PLF, qui s'étalait jusqu'à présent sur trois semaines entre son passage en commissions élargies et son examen en séance, ne se fera plus désormais qu'en une semaine. Nous aurons donc besoin de temps en amont pour mieux préparer la discussion. Je ne sais si cela relève ou non de la loi organique mais, quoi qu'il en soit, nous attendons du Gouvernement un véritable engagement.

*Les amendements CL374 et CL395 sont retirés.*

**M. Jean-Christophe Lagarde.** L'amendement CL668 vise à prévoir un délai minimum de quatre semaines entre le dépôt et l'examen, en première lecture, des projets de loi de finances et des projets de loi de financement de la sécurité sociale, ainsi que de leurs annexes. En effet, malgré leur importance, l'article 42 de la Constitution ne soumet pas ces textes au délai de droit commun.

L'instauration de ce délai minimum serait une juste contrepartie du fait que l'on raccourcisse, par ailleurs, les délais d'examen du PLF et du PLFSS car, en les recevant plus en amont, nous pourrions mieux les travailler et raccourcir d'autant leur examen en commission ou en séance, examen dont j'ai moi-même admis, lors de la discussion générale, qu'il était beaucoup trop long.

**M. Richard Ferrand, rapporteur général.** Même avis que pour les amendements précédents.

*L'amendement CL668 est retiré.*

**Mme Isabelle Florennes.** Compte tenu des explications apportées par le rapporteur, nous retirons notre amendement CL1335, qui était surtout un amendement d'appel.

*L'amendement CL1335 est retiré.*

*La Commission adopte l'amendement rédactionnel CL1518 des rapporteurs.*

*Elle en vient à l'examen, en discussion commune, des amendements CL896 de M. Charles de Courson, CL722 de M. Philippe Dunoyer et CL449 de Mme Cécile Untermaier.*

**M. Jean-Christophe Lagarde.** L'amendement CL896 prévoit que, lorsque la majorité des présidents des groupes politiques acceptent qu'on ne discute d'un texte qu'en commission, la discussion n'a lieu qu'en commission, ce qui n'empêche pas un passage dans l'hémicycle pour formaliser son adoption ou son rejet.

Cela permettrait de gagner beaucoup de temps sur des textes de rang secondaire. Nous tenons à cette précision de l'article car, par nature, la majorité au sein de la Conférence des présidents est aux mains du président du groupe majoritaire – quand toutefois il y a une majorité absolue, ce qui est le cas depuis 2002. En demandant que cette décision soit prise par la majorité des présidents, nous empêchons toute manœuvre de blocage mais faisons malgré tout en sorte que les groupes d'opposition soient associés à la décision, de manière à obtenir une forme de consensus.

Dans le même esprit, l'amendement CL722 pose trois exigences supplémentaires, à savoir l'accord du Gouvernement, celui du président de la commission saisie au fond et le fait qu'aucun président de groupe ne manifeste son opposition, ce qui donne aux groupes minoritaires une capacité de blocage.

**M. David Habib.** L'amendement CL449 s'inscrit dans la lignée de nos amendements précédents, en proposant que la procédure de législation en commission ne puisse s'appliquer qu'en cas de consensus de l'ensemble des groupes parlementaires.

Je me permets de rappeler à Richard Ferrand que la Constitution qui sortira de nos travaux est vouée à perdurer au-delà de l'actuelle majorité, et que nous avons donc tous intérêt à y inscrire des dispositions qui préservent la vie démocratique au sein de cette assemblée.

Notre amendement relève de ce souci de préserver nos institutions et d'organiser correctement l'examen des textes au sein de l'Assemblée nationale, ce n'est pas une attaque contre La République en Marche. Mais si le rapporteur général ne nous entendait pas, nous serions prêts à nous rallier à l'amendement de Charles de Courson.

**M. Richard Ferrand, rapporteur général.** C'est une constante historique que l'on défend avec plus de vigueur les droits de la démocratie et, singulièrement, ceux de l'opposition, lorsqu'on se situe dans celle-ci. Je suis, pour ma part, contraint de donner un avis défavorable à ces amendements, puisqu'ils ne sont pas de rang constitutionnel et relèvent d'une loi organique ou du Règlement, cadres dans lesquels je les verrai soumis à discussion avec grand intérêt.

**M. Jean-Christophe Lagarde.** Il me semble que notre rapporteur général n'a pas encore fait l'expérience de l'opposition, mais cela peut se produire un jour, en tout cas je le lui souhaite, non pour son parti politique mais pour la longévité de sa propre action publique.

Quoi qu'il en soit, je ne crois pas à son argument selon lequel ces amendements ne seraient pas de rang constitutionnel. En effet, la loi organique ne permet pas de protéger l'opposition : la majorité, à l'Assemblée nationale, fait ce qu'elle veut de la loi organique ; quant au règlement intérieur, je n'en parle même pas... Dans ces conditions, seules des mesures de rang constitutionnel permettent de protéger les droits de l'opposition.

Que l'on me pardonne de le dire, mais l'élection présidentielle qui vient d'avoir lieu est tout à fait exceptionnelle, non pas seulement parce que les élus de La République en Marche sont heureux du résultat, mais parce qu'au premier tour 55 % des électeurs ont choisi de rejeter le système. Cela veut dire que, demain, un pouvoir plus autoritaire pourrait s'installer, et qu'il est donc urgent, plus encore qu'en 2008, lorsque je défendais déjà ce type de principe, d'inscrire dans la Constitution des garanties pour se prémunir du cas où – comme en Italie aujourd'hui – les élections porteraient au pouvoir des gens chez qui le sens de la démocratie est moins développé que celui que nous partageons tous.

J'appelle donc l'attention du président du groupe majoritaire sur le fait que seule la Constitution protège l'opposition. À moins – et c'est la solution que nous proposons dans un autre de nos amendements – que nous décidions que les lois organiques doivent être votées à la majorité des trois cinquièmes à l'Assemblée nationale.

Il nous faut en tout cas trouver un dispositif, car vous ne serez pas toujours au pouvoir ; des gens dangereux peuvent vous y succéder, et la Constitution sera alors notre seul rempart.

**M. Sacha Houlié.** Je tiens à assurer M. Lagarde que nous avons entendu son message sur la protection des droits de l'opposition. Chacun est vigilant à ce sujet, y compris dans la majorité, parce que chacun sait que les choses peuvent évoluer.

L'article 4, qui traite de la procédure de législation en commission, renvoie à la loi organique, mais il est également complété par une autre disposition, celle de l'article 51-1 de

notre Constitution qui prévoit que le Règlement des assemblées reconnaît les droits de l'opposition. Il y a donc là une forme de protection constitutionnelle, sur laquelle nous pourrions revenir lors de la discussion en séance s'il est nécessaire de la préciser.

**Mme Danièle Obono.** J'irai dans le sens de Jean-Christophe Lagarde en insistant sur le fait qu'il ne s'agit pas seulement de protéger les droits de l'opposition, mais aussi de garantir un exercice du pouvoir et un débat qui soient démocratiques. C'est le principe même de la démocratie que de faire coexister une opposition et un pouvoir majoritaire, et que puisse avoir lieu entre eux un débat contradictoire. C'est à cette aune-là que l'on juge la nature démocratique d'un régime.

**M. M'Jid El Guerrab.** Le concept de groupe politique me pose problème. Nous sommes des députés élus au scrutin uninominal direct, et rien ne nous oblige à faire partie d'un groupe politique ; on peut être, comme moi, non-inscrit. Il me semble que la question que nous devrions nous poser, c'est celle de l'égalité de traitement entre tous les députés.

**M. Michel Castellani.** Je comprends la logique de ces amendements. Ils devraient permettre un fonctionnement souple mais efficace de notre assemblée, tout en apportant des garanties démocratiques. Il n'en reste pas moins, comme vient de le souligner M. El Guerrab, qu'un certain nombre de députés sont non-inscrits et se trouvent, de fait, exclus du débat démocratique, ce que nous ressentons douloureusement à l'occasion de la discussion de certains textes sur lesquels nous sommes privés de parole. Il faut en tenir compte.

*La Commission rejette successivement les amendements.*

*Puis elle adopte l'article 4 modifié.*

#### **Après l'article 4**

*La Commission examine, en discussion commune, les amendements CL94 de M. Jean-François Eliaou, CL54 de M. M'Jid El Guerrab, CL1256 de Mme Sabine Thillaye, CL1339 de Mme Isabelle Florennes, CL602 de M. Philippe Dunoyer, CL1250 de M. Jean-Christophe Lagarde, CL980 de M. André Chassaigne et CL1254 de Mme Sabine Thillaye.*

**M. Cédric Villani.** Devant le Congrès à Versailles, le Président de la République a souhaité que, au Parlement, la majorité comme les oppositions puissent avoir davantage de moyens pour cadrer la responsabilité politique de l'exécutif. Or l'organisation des commissions et la répartition des tâches entre elles est l'une des façons pour le Parlement d'exercer au mieux ses prérogatives, mais il se trouve que cette organisation est muselée par la Constitution, ce qui est une exception française. Cela correspond historiquement à la volonté des constituants de 1958 de limiter la capacité d'expertise du Parlement, crainte qui a aujourd'hui disparu...

Sur les vingt-huit membres actuels de l'Union européenne, seuls deux ont moins de onze commissions permanentes dans leur chambre basse, la Grèce et la France ; tous les autres en ont entre onze et quarante et une, la moyenne se situant à dix-neuf : le Royaume-Uni en a ainsi vingt, et l'Allemagne vingt-trois, or les parlements de ces deux pays ne sont guère moins puissants que celui de la France, certains pensent même le contraire.

De tous les pays européens, seule la France fixe le nombre de commissions dans la Constitution. Nos commentateurs les plus éclairés – je pense notamment à Guy Carcassonne et à Marc Guillaume – montrent par ailleurs combien la répartition des tâches entre ces

commissions est inégale – nous l’avons vu cette année, certaines commissions ayant été saisies trois fois plus que d’autres – et s’étonnent de ce que la réforme de 2008 ait limité à huit le nombre de commissions.

L’Office parlementaire d’évaluation des choix scientifiques et technologiques (OPECST), dès avant que j’en assume la présidence l’an dernier, ainsi que la commission chargée des Affaires européennes, se sont portées candidates à se transformer en commissions permanentes, mais la Constitution nous interdit même d’y réfléchir et de reprendre le droit de décider nous-mêmes de notre organisation.

Nous estimons pourtant que c’est du Règlement des assemblées, non de la Constitution, que doit dépendre notre faculté d’expertise en commission, et que la limitation à huit n’a plus lieu d’être, comme l’ont d’ailleurs souligné, après les constitutionnalistes, les groupes de travail de l’Assemblée nationale qui se sont penchés sur le sujet.

**M. M’Jid El Guerrab.** De très longue date, les présidences des commissions permanentes de la Diète fédérale d’Allemagne sont réparties entre les groupes à la proportionnelle ; c’est là une très ancienne tradition, remontant à l’ère du *Konstitutionalismus*. Malgré cet extrême libéralisme, ce Parlement fonctionne correctement et, depuis 1949, ce système a permis d’associer toutes les sensibilités politiques représentées au Bundestag à la reconstruction démocratique du pays. Ce n’est pas rien, en particulier si l’on songe à l’expérience tragique du totalitarisme nazi.

En France, une telle innovation serait facilitée par une augmentation du nombre de commissions, trop strictement contingenté depuis 1958. L’attribution de fonctions honorifiques et symboliques à la proportionnelle des groupes et des élus libres de toute appartenance à un groupe serait une forme de « courtoisie qui ne coûte pas cher », pour reprendre l’expression de Joseph Barthélemy, et aurait le mérite d’accorder un peu de visibilité au pluralisme interne du Parlement, car ni les chambres, ni la majorité ni même les oppositions ne sont monolithiques. Peut-être même serait-ce là un moyen d’introduire un peu de consensus dans les mœurs politiques de notre pays. De ce point de vue, la V<sup>e</sup> République a des progrès substantiels à réaliser.

C’est pourquoi je propose de supprimer la limitation du nombre de commissions permanentes. À titre de comparaison, il y en a vingt-quatre au Bundestag. Sans aller jusqu’à ce degré de spécialisation, une augmentation de leur nombre serait souhaitable.

**Mme Sabine Thillaye.** Un rapport d’information que j’ai présenté hier montre que, dans l’Union européenne, le nombre de commissions par assemblée est en moyenne de dix-neuf. Je pense donc que nous devons nous donner de la souplesse pour organiser les prochaines législatures, et le fait de renvoyer au Règlement des assemblées la définition du nombre de commissions permanentes permettrait de s’adapter aux besoins, sans que cela nous oblige, pour l’instant, à changer d’organisation.

**Mme Isabelle Florennes.** Nous avons déposé un amendement visant à supprimer la limitation à huit du nombre de commissions permanentes. Cependant, depuis le dépôt de cet amendement, notre groupe a réfléchi et abouti à la conclusion que, compte tenu de la réduction probable du nombre de parlementaires, ce n’était pas forcément une bonne proposition, sachant que cela pourrait créer un « appel d’air ».

Si nous pensons qu'il faut sans doute revoir l'organisation du travail en commission, notamment la répartition des textes entre les différentes commissions, nous estimons que cela relève du Règlement. C'est pourquoi nous retirons notre amendement.

*L'amendement CL1339 est retiré.*

**M. Jean-Christophe Lagarde.** Comme l'a expliqué Cédric Villani, la limitation du nombre de commissions avait au départ pour but de limiter les pouvoirs de l'Assemblée. Cet objectif a été parfaitement atteint par la V<sup>e</sup> République, si bien atteint que je considère que nous ne sommes plus vraiment un parlement à l'égal des autres parlements occidentaux.

Pour autant, je ne suis pas sûr que ne plus encadrer le nombre de commissions soit le remède qui convienne. Cela signifierait en effet que n'importe quelle majorité pourrait décider de limiter le nombre de commissions à quatre, voire à trois ou à deux.

Si la Constitution a voulu limiter à six au départ, puis à huit en 2008, le nombre de commissions, c'est que moins les commissions sont nombreuses, moins les parlementaires travaillent. Or tous les parlements travaillent avec un nombre important de commissions, voire de sous-commissions.

Je pense donc que, s'il faut dé plafonner le nombre de commissions, il faut également fixer un nombre minimum, qui intègre la commission chargée des Affaires européennes, dont l'importance est désormais sans commune mesure avec ce qu'elle était naguère. En 2008, la question s'était déjà posée mais on a préféré, puisque l'on passait de six à huit commissions, scinder des commissions existantes.

À mon sens, il faudrait au minimum dix commissions permanentes, dont la commission chargée des Affaires européennes. De plus, il faudrait pouvoir y ajouter des sous-commissions, qui ne seraient pas permanentes mais travailleraient sur des missions ponctuelles. À cet égard, si certaines choses m'ont heurté, j'ai trouvé très positif que, depuis le début de cette législature, les travaux en petits groupes, réunissant la majorité et l'opposition, se soient multipliés et qu'ils aient abouti à des résultats utiles.

**Mme Hugnette Bello.** L'amendement CL980 propose que nous passions de huit à dix commissions permanentes, afin de pouvoir mieux travailler.

**Mme Sabine Thillaye.** L'amendement CL1254 vise à accorder aux commissions chargées des Affaires européennes de l'Assemblée nationale et du Sénat le statut de commission permanente.

L'actualité montre en effet que les parlementaires doivent beaucoup plus intervenir dans le processus législatif européen, ce qui implique un dialogue politique fort avec les institutions européennes. Cela implique également que la commission chargée des Affaires européennes puisse, au sein de l'Assemblée, intervenir dans la procédure législative. Or la Commission ne peut pour l'instant se saisir d'un projet de loi pour avis.

Plus généralement, il s'agit de mieux prendre en compte les questions européennes, dont le travail législatif.

**M. Richard Ferrand, rapporteur général.** Nous avons envisagé sous tous les aspects cette question du dé plafonnement et de l'augmentation du nombre de commissions.



La tentation serait grande de se laisser convaincre, mais vos rapporteurs ont identifié quelques raisons de ne pas y céder.

La première est que l'augmentation du nombre de commissions pourrait remettre en question la pluralité de la représentation au sein desdites commissions, *a fortiori* si, demain, il n'y a plus que quatre cents députés : avec dix commissions, nous n'aurions plus que quarante députés par commission. Les semaines continuant de faire sept jours, le risque serait grand, selon le nombre de groupes qui se seraient constitués, de voir certaines commissions désertées faute de temps, voire faute d'intérêt. Faisons donc attention à ce que la prolifération des commissions ne contribue pas à affaiblir les débats en empêchant les groupes peu fournis d'être représentés partout. Au moment où nous nous apprêtons à organiser l'adoption des textes en commission, il me paraît plus que jamais nécessaire de garantir la pluralité d'expression.

Il faut ensuite se garder de tomber dans une forme d'hyperspécialisation des commissions, qui aboutirait à ce que certains sujets deviennent l'affaire de quelques-uns, avec le risque de voir certains députés devenir ainsi la cible des groupes de pression. Nous devons nous protéger.

Ayant une conception très libérale de l'organisation des assemblées, j'étais à l'origine partisan de les laisser se débrouiller et de leur permettre de constituer autant de commissions qu'elles le souhaitaient. Mais, au fil des auditions, vos rapporteurs ont abouti à la conclusion inverse de cette intuition première. D'où les réserves que j'exprime ici.

J'ajoute que l'émiettement de trop nombreuses commissions aboutirait à affaiblir celles-ci, et donc leurs rapporteurs, dans leurs relations avec le Gouvernement. À en croire les anciens et leur expérience parlementaire, si le poids d'une commission est amoindri parce que ses membres sont peu nombreux ou qu'elle se détache moins au milieu d'un nombre plus élevé de commissions, le Gouvernement pourra sans doute lui résister plus facilement. Pour le dire autrement, et en gardant à l'esprit l'idée de ce rapport de forces qui existe entre l'exécutif et le législatif, dé plafonner le nombre des commissions reviendrait en quelque sorte à diviser nos forces – pour moins régner. Cela me semble une fausse bonne idée, qui me pousse donc à demander le retrait de ces amendements.

Autre point, qui n'est pas fondamental mais qui est nécessaire à nos réflexions. Si nous voulons faire prospérer cette révision constitutionnelle, il nous faudra trouver un accord avec le Sénat. C'est une chose qu'il nous faut avoir à l'esprit. Je constate que le Sénat, qui s'était opposé naguère à un dé plafonnement du nombre des commissions, n'atteint pas le plafond autorisé depuis 2008 puisqu'il n'y a que sept commissions permanentes au Palais du Luxembourg. J'ai la conviction que dans cette assemblée-là aussi, qui est numériquement plus faiblement composée que la nôtre et qui va se réduire encore si les réformes que nous proposons vont à leur terme, la tendance sera également à ne pas multiplier les commissions.

Enfin, il me semble que le Règlement offre tout de même des possibilités. Sous la précédente législature, certains avaient proposé de fusionner la commission de la Défense avec celle des Affaires étrangères – une action militaire n'a de sens que si elle s'inscrit dans une logique diplomatique – et de faire de la commission chargée des Affaires européennes une commission de plein exercice. Pour opérer ce changement auquel je souscris, il n'est pas nécessaire de s'abriter sous les nécessités constitutionnelles. Il suffit de traduire notre volonté politique dans notre règlement. Nous pouvons modifier beaucoup de choses dans l'organisation de nos propres commissions sans toucher à la Constitution.

Eu égard aux effectifs, au pouvoir des commissions futures, au risque d'émiettement, au parallélisme avec le Sénat, je formule une demande de retrait de vos amendements. À défaut, j'émettrais un avis défavorable.

Comme l'a dit M. Lagarde, il y a moyen de recourir à des missions d'information, des commissions d'enquête, des groupes de travail, des groupes d'études. Chaque début de législature est fertile en la matière. Ensuite, quand il s'agit réunir ces instances pour produire et travailler, nous sommes très inféconds. C'est à chaque fois la même chose, quelles que soient les majorités, ce qui démontre une certaine constance. Cela doit tenir à notre nature humaine. En tout cas, toute une série d'outils permettent d'interpeller, de travailler, de produire. Faisons attention de ne pas imaginer que c'est le cadre qui ferait la réalité politique et législative.

**M. Cédric Villani.** Monsieur le rapporteur général, merci pour votre analyse.

Je vais m'exprimer en tant que député, bien sûr, mais aussi en tant que premier vice-président de l'OPECST, dont je me suis convaincu, après un an d'exercice, rejoignant en cela les conclusions de mon prédécesseur, qu'il ne pourrait pas fonctionner normalement s'il n'était pas transformé en commission permanente, ne serait-ce que du fait des contraintes de calendrier. Par fidélité à cet office et pour d'autres raisons que je vais évoquer, je maintiens mon amendement, tout en étant conscient de cet avis défavorable.

Je rappellerai que la réduction du nombre de parlementaires servait un objectif d'efficacité. Il s'agissait de permettre aux parlementaires de travailler mieux et plus efficacement. L'un de nos collègues a évoqué la possibilité de créer des sous-commissions. À l'occasion de tentatives passées, le Conseil constitutionnel a estimé que l'actuelle rédaction de Constitution rendait impossible ce type de création, nous privant ainsi d'un exercice que des dizaines de démocraties dans le monde utilisent avec succès.

Dans leur commentaire sur la Constitution, Guy Carcassonne et Marc Guillaume, actuel secrétaire général du Gouvernement, s'étonnent que l'on n'aille pas au moins jusqu'à dix ou douze commissions. C'est donc, en un sens, l'exécutif qui s'exprime par ce traité qui est extrêmement réputé. Je suis surpris que notre Parlement conserve une position qui est en deçà de ces recommandations extérieures.

Je ne plaide pas pour le morcellement ou la multiplication à l'infini des commissions, je voudrais que le choix de leur nombre revienne au Parlement. Serions-nous le seul Parlement européen à avoir si peur de nous-mêmes que nous préférions voir le plafond inscrit dans la Constitution ?

**M. M'Jid El Guerrab.** M. le rapporteur général a vraiment utilisé des arguments qui me donnent envie de retirer mon amendement. Je vais quand même le maintenir par souci de cohérence avec mon amendement suivant, dans lequel je demande que l'on attribue les présidences de commissions aux différents groupes qui composent le Parlement. Si nous créons moins de quinze commissions, chaque groupe politique sera forcément représenté dans chacune d'elles, ce qui répond à l'argument sur la représentativité.

**M. Jean-Christophe Lagarde.** Il ne me paraît pas sain de ne pas prévoir un nombre minimum pour que, à l'avenir, une majorité ne vienne pas nous raconter que trois ou quatre commissions suffisent.

Après l'intervention du rapporteur général, je veux revenir sur le problème de représentation. Dans une assemblée de 400 députés, le nombre minimum de députés pour constituer un groupe – actuellement fixé à quinze – devrait être un peu réduit.

**M. Richard Ferrand, rapporteur général.** Ou augmenté !

**M. Jean-Christophe Lagarde.** Dans ce cas, de nombreux groupes disparaîtraient et il faudrait assumer cet acte politique volontaire. J'imagine que vous plaisantez, monsieur le rapporteur général.

À mon avis, le problème n'est pas celui que vous soulevez, il tient à la représentation proportionnelle des groupes dans les commissions. Si l'on passe en deçà d'un certain nombre, il ne peut plus y avoir de représentation proportionnelle. Pour remédier à cela, on peut imaginer que le représentant du groupe – qui ne peut pas fournir une représentation proportionnelle – porte l'équivalent des voix de son groupe, comme cela se fait dans de nombreux parlements.

Pour favoriser la réflexion d'ici à la séance publique, je voudrais revenir sur le périmètre des commissions. La commission des Affaires européennes doit devenir une commission permanente et, pour ma part, je serais totalement favorable à une fusion entre la commission des Affaires étrangères et la commission de la Défense. Le Sénat a remarquablement bien réussi une telle fusion. À l'inverse, le champ de la commission des Lois me semble hypertrophié.

L'amendement CL688 pourrait être un point d'atterrissage utile. Il prévoit la création de sous-commissions, permanentes ou non, par chacune des commissions. Cela permettrait à la commission des Lois d'avoir des missions particulières en son sein, de fusionner la commission Affaires étrangères avec celle de la Défense, et de donner un rang de commission permanente à la commission chargée des Affaires européennes.

**Mme Sabine Thillaye.** Monsieur le rapporteur général, je comprends vos observations et vos craintes mais je voudrais souligner le rôle particulier de la commission chargée des Affaires européennes. Les quarante-huit membres de cette commission sont les seuls à devoir siéger dans deux commissions. Les collègues ont parfois du mal à être présents et, chaque semaine, on cherche le créneau le plus propice pour siéger. Devenir une commission permanente nous permettrait d'avoir davantage les moyens de travailler. Néanmoins, je suis prête à retirer l'amendement CL1256 et aussi l'amendement CL1254 qui sera réécrit d'ici à la séance.

**M. Sacha Houlié.** Au nom du groupe La République en Marche, je me prononce contre une augmentation du nombre des commissions et *a fortiori* contre son déplafonnement, pour rester dans l'esprit de la Constitution de 1958 qui prévoyait six commissions permanentes. Le Sénat, dont chacun fait le constat qu'il est mieux organisé et plus puissant que l'Assemblée nationale, en compte sept. Quand le nombre de commissions permanentes est réduit, les parlementaires ont plus de pouvoir et sont mieux protégés des influences extérieures. C'est encore plus net à l'Assemblée nationale où les majorités se succèdent. Cette régulation est au bénéfice de la liberté.

L'augmentation du nombre de commissions permanentes nuirait aussi aux droits de l'opposition qui ne pourrait plus siéger dans toutes ces instances. Je m'arrête là puisque mon

temps de parole est écoulé mais nous avons bien d'autres arguments que nous ne manquerons pas de faire valoir en séance.

**M. Arnaud Viala.** Une fois n'est pas coutume, monsieur le rapporteur général, nous sommes d'accord sur un point : il ne faut pas augmenter le nombre des commissions. Nos arguments sont liés aux autres éléments de votre réforme, notamment à la réduction du nombre de parlementaires, qui conduira inévitablement à des contraintes plus lourdes en termes d'agenda. Je m'étonne d'ailleurs d'entendre notre collègue Thillaye nous dire à la fois qu'il faut augmenter le nombre de commissions et qu'elle a du mal à siéger dans deux commissions à la fois.

**M. Jean-Christophe Lagarde.** Elle siègera dans une seule !

**M. Arnaud Viala.** Ce n'est pas parce que la commission chargée des Affaires européennes deviendra permanente que vous aurez davantage de temps pour y siéger.

En raison de l'émiettement dû à cette augmentation, aucun parlementaire n'aura de vision d'ensemble. Et compte tenu des dispositions que vous envisagez pour que certains textes ne soient examinés qu'en commission, l'exercice deviendrait absolument antidémocratique.

Pour terminer, j'aimerais faire une remarque, notamment à l'adresse de M. Houlié : je veux bien que vous cherchiez à recueillir l'aval du Sénat, mais arrêtons de dire toutes les deux phrases que tout est merveilleux au Sénat et qu'il est plus puissant que l'Assemblée nationale.

**Mme Danièle Obono.** Je vais aller dans le sens de l'intervention précédente et, une fois n'est pas coutume, être plutôt d'accord avec le rapporteur général.

Ironiquement, ces amendements montrent à quel point les députés de la majorité sont cohérents avec la logique de l'ensemble du texte. Au nom de l'efficacité, on peut souhaiter être moins nombreux en commission pour que ça aille vite. Au nom de l'efficacité, on peut se focaliser davantage sur des sujets techniques. En déroulant le fil, on arrive à ne voir aucun problème à l'émiettement du travail parlementaire : chacun devient spécialiste de son sujet. En fait, c'est votre logique qui alimente ce que vous critiquez. Si on va au bout de la logique, peu de députés voteront la loi en commission, ce qui éclatera le sens même de l'Assemblée nationale. C'est pourquoi nous nous opposons à ces amendements qui révèlent le problème fondamental posé par la logique qui sous-tend tout ce texte.

**M. David Habib.** J'abonde dans le sens de M. Viala et de Mme Obono. La procédure simplifiée, qui conduira à ce que des textes ou des parties de textes soient examinés exclusivement en commission, va bouleverser naturellement les choses au sein de notre assemblée. C'est une grave erreur, une rupture avec la tradition démocratique et républicaine de notre pays. Vous l'avez voulu. En conséquence, si l'on multipliait le nombre de commissions permanentes, l'opposition serait totalement incapable ne serait-ce que d'exprimer ses réserves par rapport à tel ou tel texte.

Pour ces raisons, j'adhère aux arguments du rapporteur général. Il admettra que ses propres arguments peuvent conduire à s'opposer aux autres dispositions qui nous sont soumises : la procédure simplifiée mais aussi la réduction du nombre de députés.

**M. Erwan Balanant.** Au départ, j'étais plutôt favorable à l'accroissement du nombre de commissions permanentes. Après réflexion, je pense que c'est une mauvaise idée, pour les

raisons évoquées par le rapporteur général et certains collègues. J'ajouterais un argument : le nombre des députés qui se disent un peu frustrés d'appartenir à des commissions qui examinent peu de textes va augmenter.

Nous devons travailler à une meilleure répartition des textes entre les commissions. À la commission des Lois, le nombre de textes examinés nous fait parfois travailler dans une tension énorme. Nous devrions aussi multiplier les commissions spéciales. Sur l'eau et l'assainissement, par exemple, il aurait été logique que la commission des Lois partage le travail avec la commission du Développement durable.

**M. Richard Ferrand, rapporteur général.** Je suis sensible au fait que des orateurs de l'opposition aient pu constater combien j'étais vigilant concernant les droits des oppositions futures. Certes, à peine cet hommage rendu, les mêmes orateurs ont laissé entendre que la volonté de préserver les droits des oppositions dans ce cadre illustrerait une volonté de les anéantir. C'est un genre d'oxymore. Vous nous dites : vous voulez nous protéger parce que vous voulez que nous n'existions plus. Eh bien non. Je me sentirais bien seul sans les oppositions. Je voulais ne pas laisser prospérer ces interprétations fallacieuses.

**M. Philippe Gosselin, président.** Si je puis me permettre un petit commentaire amusé, monsieur le rapporteur général, comptez sur nous pour ne pas vous laisser dans le désarroi.

**M. Marc Fesneau, rapporteur.** Le débat est intéressant et ce que disait Richard Ferrand est assez juste : à la réflexion, nous sommes défavorables à ces amendements alors que nous avons été plutôt séduits, au départ, par l'idée qui les sous-tend.

Certains citent des assemblées parlementaires européennes qui ont plus de commissions que la nôtre. On pourrait aussi citer les Grecs qui en ont seulement six. Comparaison n'est pas raison. Hier, je m'étais défini comme un ardent défenseur de la différenciation territoriale. Je suis aussi un ardent défenseur de la différenciation nationale. Nous avons des histoires différentes.

Émietter, c'est sans doute affaiblir les commissions à un moment où nous voulons réaffirmer leur rôle : les débats seront éclatés dans plusieurs commissions et nous risquons de perdre le sens global du texte. Nous voyons déjà que certaines commissions peuvent être saisies pour avis sur un ou deux articles d'un texte. Je ne dis pas que cela n'a pas d'intérêt, mais le risque de perte de sens global est réel.

Sans même avoir fait d'« appel à candidatures », au vu des demandes qui s'expriment et qui sont toutes légitimes, nous en sommes déjà à une douzaine ou une quinzaine de commissions potentielles. C'est dans la nature des choses. En plus, nous nous retrouverions en situation de refuser la création d'une commission sur tel ou tel sujet, par exemple sur les collectivités locales. Certains en tireraient la conclusion que nous ne nous intéressons pas aux collectivités. Nous entrerions dans un engrenage. Pourquoi ne pas créer trente ou quarante commissions, puisque tous les sujets sont profondément légitimes ? Si notre intérêt pour un sujet doit se traduire par la création d'une commission, nous affaiblissons notre propos.

Comme l'a très bien dit Richard Ferrand, nous devons travailler sur notre Règlement. Il faut probablement regrouper certaines commissions et en créer une pour la délégation chargée des Affaires européennes.

**Mme Sabine Thillaye.** Nous sommes déjà une commission ! La commission des Affaires européennes est inscrite dans Constitution, ce n'est plus une délégation !

**Marc Fesneau, rapporteur.** Oui, je vois bien que chacun est attaché aux titres. Je ne pense pas que le sujet européen soit étranger à la plupart d'entre nous. Méfions-nous des titres, pour lesquels on peut parfois s'emballer. Ce qu'on y fait est plus intéressant que le titre.

Quoi qu'il en soit, pour renforcer les pouvoirs de l'Assemblée nationale, le plus utile est d'en rester au stade où nous en sommes aujourd'hui.

**Mme la présidente Yaël Braun-Pivet, rapporteure.** Nous nous sommes beaucoup interrogés sur cette question. En tant que présidente de la commission des Lois et rapporteure de ce texte, j'avoue avoir été d'emblée contre le dé plafonnement du nombre de commissions pour les mêmes raisons que celles exposées par nombre d'entre vous, et principalement parce qu'il me semblait dangereux de modifier plusieurs curseurs à la fois. La baisse du nombre de parlementaires se conjuguera à l'augmentation des pouvoirs des commissions, où il sera possible de légiférer. Ces deux modifications auront des conséquences suffisamment importantes sur nos travaux pour ne pas s'attaquer à un troisième curseur : l'augmentation du nombre de commissions.

Pour avoir organisé un certain nombre de commissions mixtes paritaires avec le président de la commission des Lois du Sénat, je pense aussi que le parallélisme de nos périmètres est un facteur de réussite de nos travaux. Nous apprenons à nous connaître et à travailler ensemble, et nous bénéficions aussi d'une cohérence de calendrier. Si les périmètres de l'Assemblée nationale et du Sénat étaient extrêmement différents, nous aurions à gérer des chevauchements parfois incompatibles. Ce serait néfaste aux négociations et aux rapprochements que nous effectuons régulièrement. La limitation du nombre de commissions permet cette cohérence de périmètres, même si elle n'est pas tout à fait aboutie depuis que la commission de la Défense et la commission des Affaires étrangères du Sénat ont fusionné.

Le Règlement ne nous interdit pas de réfléchir au périmètre interne de chaque commission. Il y a peut-être des choses à revoir. Je ne pense absolument pas à la commission des Lois, monsieur Lagarde, qui n'est pas hypertrophiée. C'est une commission qui fonctionne de façon très fluide. Certes, nous avons beaucoup de travail, mais nous ne prenons jamais de retard : les textes sont toujours présentés en temps et en heure et de façon très aboutie. Il y a une cohérence dans son périmètre interne auquel je souhaite bien évidemment que l'on ne touche pas.

*Les amendements CL1256 et CL1254 sont retirés.*

*La Commission rejette successivement les amendements CL94, CL54, CL602, CL1250 et CL980.*

*Puis elle examine, en discussion commune, les amendements CL949 de M. André Chassaigne et CL1496 de M. M'Jid El Guerrab.*

**M. M'Jid El Guerrab.** Mon amendement vise à permettre que les présidences des commissions permanentes soient réparties à la proportionnelle des groupes et des parlementaires.

Comme je l'indiquais précédemment, les présidences des commissions sont réparties à la proportionnelle en Allemagne. Héritée du constitutionnalisme du XIX<sup>e</sup> siècle, cette

caractéristique a été reprise en 1949. Il est parfaitement possible d'adopter la même disposition en France et de l'inscrire dans la Constitution pour qu'elle soit pleinement respectée. Il faut permettre aux oppositions comme aux groupes de la majorité, qu'ils soient minoritaires ou pas, d'exercer les présidences de commission. C'est actuellement le cas pour la seule commission des Finances, et cela se passe très bien. Il s'agit de permettre la diversité de l'expression politique dans notre pays et d'assurer à l'opposition sa pleine participation à la démocratie parlementaire.

**Mme la présidente Yaël Braun-Pivet, rapporteure.** Je suis défavorable à ces amendements. La représentation de l'opposition est assurée au sein du bureau de chaque commission, qui se réunit très régulièrement et organise les travaux de celle-ci. Il me semble que nous risquerions d'entraver le bon fonctionnement des commissions si nous décidions de répartir leurs présidences à la proportionnelle.

Une commission doit tout de même être représentative des groupes présents à l'Assemblée nationale. Il se trouve qu'il y a un groupe majoritaire. C'est la raison pour laquelle les présidences de commission – à l'exception de celle de la commission des Finances – sont détenues par la majorité. La composition du bureau – élu de manière parfaitement démocratique – reflète celle de la Commission.

**M. M'Jid El Guerrab.** Compte tenu des arguments déployés par la rapporteure, je retire mon amendement. Mais nous sommes en commission et j'essaie de faire évoluer le texte dans le sens d'un accroissement du pouvoir du Parlement. Il me semble que cela passe aussi par un accroissement du pouvoir de l'opposition. L'opposition d'aujourd'hui peut être la majorité demain et vice versa.

**Mme la présidente Yaël Braun-Pivet, rapporteure.** Vous avez la meilleure preuve que le pluralisme est assuré dans les commissions : notre séance est présidée par mon vice-président, membre du groupe Les Républicains.

**M. Philippe Gosselin, président.** Je ne veux pas servir d'alibi, car je n'ai pas l'impression d'en être un ce matin, madame la présidente.

*La Commission rejette successivement les amendements CL949 et CL1496.*

*Elle en vient à l'amendement CL194 de M. M'Jid El Guerrab.*

**M. M'Jid El Guerrab.** Par cet amendement, je propose que l'écart entre le nombre de femmes et d'hommes nommés au sein de chaque commission permanente ne soit pas supérieur à un. Il s'agit de renforcer l'égalité entre les femmes et les hommes dans la Constitution. C'est une préconisation du Haut Conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes.

**Mme la présidente Yaël Braun-Pivet, rapporteure.** Ne serait-ce que par souci de cohérence avec la position que nous avons adoptée vis-à-vis de tous les autres amendements sur la parité, j'é mets un avis défavorable. En outre, votre proposition est irréalisable car elle suppose une parfaite parité au sein de notre assemblée. Nous ne pouvons assurer cette parité, compte tenu de notre mode de scrutin. En revanche, nous avons une marge de manœuvre pour les présidences de commission et nous l'avons utilisée.

**M. Philippe Gosselin, président.** Sans vouloir peser sur les débats de façon arbitraire, je me permets d'ajouter un autre élément. Si une telle disposition était adoptée, il

faudrait que tous les groupes politiques se mettent d'accord entre eux pour faire leur propre désignation de commissaires, ce qui nuirait à la libre expression et représentation des groupes politiques.

**M. M'Jid El Guerrab.** J'accepte le sous-amendement de la rapporteure pour que la mesure concernant les présidences de commission soit inscrite dans la Constitution. (*Sourires.*)

**M. Jean-Christophe Lagarde.** Un argument me paraît encore plus central, quand bien même, un jour, notre assemblée deviendrait paritaire : nous sommes tous obligés de nous inscrire dans une commission et, en prévoyant cette parité, vous obligeriez des députés et des députées à aller dans des commissions qui ne les intéressent pas. À mettre la parité à toutes les sauces, on finit par nuire à la cause et à la qualité du travail.

**Mme Danièle Obono.** Pour moi, il s'agit d'un amendement d'appel, d'autant que d'autres amendements visant à garantir la parité des positions politiques ont été rejetés. De tels amendements obligent à réfléchir à la question. Il ne s'agit évidemment pas d'obliger les députés à aller dans des commissions « qui ne les intéressent pas ». La parité aux élections avait suscité le même genre de réaction : n'oblige-t-on pas des femmes à se porter candidates alors qu'elles ne le souhaitent pas ? En vérité, quand on cherche, on trouve des femmes intéressées par tous les sujets. C'est bien d'avoir ce genre d'amendement qui repose la question. Il ne suffit pas d'avoir une femme présidente de la Commission. Il y a autant d'hommes que de femmes qui peuvent s'intéresser à un sujet donné, quel qu'il soit. On devrait donc arriver au moins à corriger les déséquilibres que l'on observe parfois dans certaines commissions, sinon à obtenir la parité. Je trouve cet amendement assez sain et je le soutiens.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Puis elle examine l'amendement CL721 de M. Jean-Christophe Lagarde.*

**M. Jean-Christophe Lagarde.** Nous en revenons au débat précédent sur le nombre de commissions. Je propose une solution consistant à autoriser la création de sous-commissions, actuellement interdites par notre Constitution, qui offriraient la possibilité de travailler en petits groupes.

J'y insiste, et je regrette que notre rapporteur général ait dû s'absenter mais je lui représenterai mes arguments dans l'hémicycle : cette liberté d'organisation serait nécessaire si l'on ne veut pas se raconter des histoires. Comparaison n'est pas raison, disait M. Fesneau. La vérité est que le Parlement français n'a pas les mêmes pouvoirs que les autres parlements. S'ils s'organisent en groupes de travail efficaces, c'est parce qu'ils ont des pouvoirs alors que nous n'en avons pas. Voilà la réalité. Créer des groupes de travail plus dynamiques et plus efficaces permettrait de redonner du pouvoir au Parlement, si tel est l'objectif recherché.

Madame la présidente de la commission des Lois, je comprends bien que vous ne vouliez pas la réduction de votre périmètre, comme tous les présidents de la commission des Lois que j'ai connus en quatre mandats. Chacun est attaché à son petit pouvoir. C'est comme cela que ladite commission chargée des Affaires européennes n'est toujours pas une commission au bout de seize ans. C'est valable pour tout le monde. Cette réaction finit par nuire au fonctionnement et au pouvoir de l'Assemblée.



L'argument des périmètres n'est pas opérant, car l'Assemblée nationale et le Sénat n'ont pas les mêmes. Les commissions des Lois ont à peu près le même mais ce n'est pas le cas pour les autres commissions. Cela se comprend, puisque nous avons huit commissions alors qu'ils en ont sept. Dans tous les autres parlements bicaméraux, on accepte d'avoir des périmètres discordants, si j'ose dire.

Par cet amendement, je vous demande d'ouvrir la réflexion pour permettre à toute majorité de s'organiser en sous-commissions. Cela permettrait de répondre à la problématique de la veille permanente soulevée par M. Villani. Cela permettrait d'avoir des groupes plus efficaces, plus restreints, plus techniques, sans pour autant toucher au pouvoir des commissions elles-mêmes.

**M. Olivier Marleix.** L'amendement de Jean-Christophe Lagarde est un bon compromis entre les deux aspirations que nous avons à peu près tous exprimées : avoir un nombre limité de commissions permanentes pour garder une symétrie par rapport au Sénat et éviter que les parlementaires ne se dispersent lors des travaux ; pouvoir travailler en plus petits groupes comme nous le faisons déjà dans le cadre des commissions d'enquête et des missions d'information.

Au passage, je salue l'initiative de l'actuelle majorité de confier des missions à la fois à des membres de la majorité et parfois de l'opposition. On arrive à faire un travail consensuel intéressant, bien qu'on n'arrive pas toujours à rendre les rapports... (*Sourires.*) C'était une petite parenthèse pour la présidente de la commission des Lois. La création de sous-commissions permettrait de systématiser un peu ce mode de fonctionnement.

Le rapporteur général s'est absenté, mais j'aimerais répondre à l'un de ses arguments. J'étais assez horrifié de l'entendre dire qu'il ne fallait pas trop spécialiser les parlementaires parce qu'ils risqueraient d'être identifiés pour leurs compétences. M. Ferrand a tout de même une drôle de conception du Parlement. Pour ma part, je trouve qu'il est bon que des parlementaires puissent être identifiés par leurs compétences sans que l'on y voie un risque de conflit d'intérêts. D'ailleurs, on n'a pas ces préventions lorsqu'il s'agit de hauts fonctionnaires qui eux, par définition, sont identifiés par leurs compétences.

Je n'ai qu'un reproche à faire à l'amendement de Jean-Christophe Lagarde. Il écrit que le règlement de chaque assemblée détermine les conditions dans lesquelles doivent être créées des sous-commissions. Il en fait un impératif. On pourrait en faire une faculté en remplaçant « doivent » par « peuvent ». En tout cas, l'amendement est intéressant et la réflexion utile.

**Mme la présidente Yaël Braun-Pivet, rapporteure.** Je suis assez opposée à la création de sous-commissions. Nous avons déjà de nombreuses possibilités de travailler en petits groupes. Nous avons des missions d'information sur des thématiques spéciales, qui regroupent des membres de l'opposition et de la majorité – j'y veille particulièrement au sein de la commission des Lois, comme l'a rappelé M. Marleix. Au passage, je vous indique, monsieur Marleix, que vous pourrez prochainement remettre votre rapport. Ne vous inquiétez pas, j'y veillerai parce que je n'aime pas le travail inutile.

**M. Philippe Gosselin, président.** C'est un engagement public, monsieur Marleix !

**Mme la présidente Yaël Braun-Pivet, rapporteure.** C'est un engagement public. En revanche, je n'ai pas encore fixé la date parce que, même si la commission n'est pas hypertrophiée, elle a un calendrier qui nous lie.

Nous avons aussi la possibilité de constituer des groupes de travail. Avec mes vice-présidents, j'ai réalisé des travaux sur les conditions de détention en France. En Conférence des présidents, nous pouvons décider de créer des commissions spéciales, des délégations. Au sein de la commission des Lois, ou presque, il y a deux délégations : la délégation aux collectivités territoriales et la délégation aux outre-mer. Ces délégations ne sont pas techniquement et formellement des sous-commissions, mais elles effectuent des travaux et des missions d'information qui nous ont parfois été demandées, sur lesquelles nous avons délibéré en bureau, et qui ont ensuite été présentées de façon concurrente aux délégations.

Nous avons divers moyens d'organiser notre travail sans avoir besoin de créer des sous-commissions. C'est la raison pour laquelle je suis défavorable à votre amendement.

**Mme Marie Guévenoux.** Comme le rapporteur général et le rapporteur Fesneau, je faisais partie des députés assez enthousiastes à l'idée de modifier le nombre des commissions et l'organisation des chambres. En les écoutant, j'ai été convaincue que le déplafonnement pouvait poser des problèmes de représentativité, affaiblir la commission par rapport au Gouvernement, nuire à l'organisation du travail avec le Sénat.

Cela étant, je pense que nous pourrions avancer sur certains sujets. Faut-il relever le seuil ou créer des sous-commissions ? Nous pourrions y réfléchir d'ici à la séance.

**M. Éric Coquerel.** Nous ne pouvons pas séparer ces amendements du contexte dans lequel ils nous sont proposés. Pris isolément, l'amendement visant à créer des sous-commissions peut susciter l'adhésion. Même s'il s'agit d'une faculté et non d'un impératif, pourquoi pas ? Cependant, au niveau global, on nous propose de faire en sorte que les commissions prennent toujours plus de poids par rapport aux assemblées plénières. Compte tenu de la baisse du nombre de députés que veut imposer la majorité, on peut imaginer que les textes ne seront plus discutés que par cinquante commissaires au lieu de soixante-dix dans les commissions actuelles.

Cela pose un problème de fond. Nos concitoyens élisent des députés et non pas des commissaires. Ce n'est pas seulement de la sémantique. Certains réclament une spécialisation. Or nos concitoyens n'élisent pas quelqu'un qui va s'occuper d'affaires étrangères ou d'économie ; ils élisent quelqu'un qui va assumer une part de la souveraineté nationale. Les députés non-inscrits expriment bien ce problème. Au-delà des groupes auxquels nous appartenons, au-delà de tels ou tels domaines sur lesquels nous pouvons débattre de manière plus précise selon les commissions, il nous appartient de pouvoir trancher sur la globalité des débats.

**M. Jean-Christophe Lagarde.** Je suis absolument navré d'entendre la présidente de la commission des Lois refuser cet amendement. Vous avez énuméré, chère collègue, tout un tas de méthodes de travail existantes sans nous dire, à aucun moment, pourquoi l'existence de sous-commissions dérangerait. Il ne s'agit pas de supprimer ce qui existe. Dès lors que l'on réorganise le périmètre de nos commissions, nonobstant vos hésitations, la création de sous-commissions serait utile dans un certain nombre de domaines. M. Marleix a probablement raison de vouloir remplacer « doivent » par « peuvent ». Au nom de quoi s'interdirait-on de créer des sous-commissions ? En quoi seraient-elles dérangeantes ?

Je veux bien que comparaison ne soit pas raison, mais la France n'est pas le seul pays à avoir un parlement. Elle est peut-être le seul pays à en avoir un qui en soit si peu un. Si les autres parlements l'ont fait, ce n'est pas pour rien. Je ne dis pas que cela doit être systématisé. Soyons clairs : un président de sous-commission n'aurait aucun droit à une voiture, une secrétaire, etc. Je sais en que, dans cette maison, on pense souvent à cela. Pourquoi se priver de la capacité de travailler de cette façon ? Si vous n'en voulez pas, ne le faites pas, mais laissez au moins la Constitution l'autoriser. Il n'y a aucune raison de se priver de cette capacité d'organisation que tous les parlements du monde démocratique se sont accordée. Cessons de nous automutuer !

**Mme la présidente Yaël Braun-Pivet, rapporteure.** Nous avons déjà à notre disposition une multitude de moyens de travail, pourquoi ajouter cette nouvelle modalité qui ne me paraît d'aucune utilité ?

**M. Fabien Di Filippo.** L'avantage des sous-commissions, c'est qu'elles seraient actives pendant toute la durée de la législature, contrairement aux missions d'information ou aux délégations.

À ce stade de nos débats, je tire la sonnette d'alarme. Nous avons retourné le problème dans tous les sens : faut-il plus de commissions ? Moins de commissions ? Des sous-commissions ? Reste qu'avec quatre cents députés et des groupes politiques de dix députés, un problème de représentation se posera forcément. Si la loi est votée en commission et non plus dans l'hémicycle, ce sont une vingtaine de députés, si l'on tient compte des absences, qui auront la faculté de voter la loi tandis que tous les autres seront dépossédés de ce droit. Réfléchissez bien à ce que vous faites. Tout cela conduit à un affaiblissement des droits du Parlement, à un affaiblissement du débat public, à un affaiblissement de la représentation démocratique.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Elle examine ensuite, en discussion commune, les amendements CL1514 du rapporteur général, les amendements identiques CL875 de M. Sacha Houlié et CL1338 de Mme Isabelle Florennes, ainsi que l'amendement CL1330 de Mme Marielle de Sarnez.*

**M. Richard Ferrand, rapporteur général.** Nous vous proposons d'inscrire dans la Constitution la faculté pour la Conférence des présidents d'organiser, sur tout projet ou proposition de loi, un débat d'orientation générale.

Ce débat concernerait les enjeux du texte, permettrait de discuter de son esprit, de ses principes et de ses objectifs, de son opportunité et de son architecture. Il interviendrait après le dépôt du projet de loi, car seuls la délibération en conseil des ministres et le dépôt engagent le Gouvernement sur un texte. Le choix d'organiser un tel débat reviendrait à la Conférence des présidents qui en déterminerait la date et les modalités ; le cas échéant, elle pourrait décider que ce débat remplace la discussion générale. Le débat d'orientation demeurerait facultatif. Chaque conférence des présidents à l'Assemblée et au Sénat serait libre de se forger une doctrine.

**M. Sacha Houlié.** Mon amendement CL875 vise les mêmes objectifs que celui du rapporteur général. Il satisfera tous ceux qui réclament que les débats soient davantage « politiques », et je tends là une perche à M. Di Filippo. Il permet en effet, avant l'examen en commission, d'organiser une discussion sur les orientations politiques d'un texte et non sur

ses dispositions techniques. Ce sera l'occasion de fixer un cap, chose que les Français ont attendue pendant tout le quinquennat précédent. C'est une étape salubre vers le renforcement de nos droits.

**Mme Isabelle Florennes.** Le groupe du Mouvement Démocrate et apparentés estime que ce débat d'orientation contribuerait, dans un souci de rationalisation, à mieux répartir le travail sur un texte entre la séance publique, où seraient présentés les enjeux politiques, et la commission qui aborderait les aspects plus techniques.

**M. Erwan Balanant.** Notre amendement CL1330 précise que la tenue d'un débat d'orientation préalable devrait intervenir avant la transmission du projet de loi au Conseil d'État. Le Conseil économique, social et environnemental (CESE), devenu Forum de la République, pourrait animer le débat public citoyen autour des textes examinés.

Le Parlement, de son côté, travaillerait mieux sur les textes car il aurait connaissance par avance des orientations politiques voulues par le Gouvernement. Nous disposerions d'une meilleure visibilité et nous rédigerions nos amendements en étant moins sous la pression de facteurs extérieurs. Je suis persuadé que si, aujourd'hui, nous déposons autant d'amendements, c'est parce que nous nous sentons parfois frustrés de n'avoir pu analyser sereinement les textes.

**M. Richard Ferrand, rapporteur général.** J'invite nos collègues à retirer leurs amendements au profit de l'amendement CL1514, et émettrais, dans le cas contraire, un avis défavorable.

**M. Marc Fesneau, rapporteur.** L'amendement CL1514 répond à la volonté de nourrir plus en amont nos débats et de mieux organiser la discussion. Avant la discussion en commission, le Gouvernement donnerait le cap qu'il se fixe, ce qui permettrait d'identifier les enjeux politiques, les consensus possibles et les points de divergence. Le risque, à chaque discussion d'un nouveau texte, est de se noyer dans des détails techniques, article après article, amendement après amendement, sans avoir de vision globale.

Avec un tel débat d'orientation générale, nous pourrions prendre du recul avant que les amendements ne soient déposés. Actuellement, le débat politique arrive beaucoup trop tard, après que le texte a été adopté, voire jamais.

**M. David Habib.** Nous voyons bien que ce qui est aujourd'hui réservé à la Conférence des présidents sera demain une prérogative étendue aux présidents des groupes qui en exprimeront le souhait.

Il est important qu'en amont de l'examen des textes en commission, nous puissions avoir une vision globale, politique. On ne doit pas réduire les députés – et c'est peut-être une tendance de La République en Marche – à des techniciens et des experts.

**Mme Danièle Obono.** Je suis plus sensible à l'amendement présenté par Erwan Balanant, qui prévoit l'organisation du débat avant la transmission au Conseil d'État, alors que celui du rapporteur général fait de ce débat davantage une discussion générale *bis*.

**M. Fabien Di Filippo.** Je suis un peu interloqué par ces amendements, même si j'apprécie la perche tendue par M. Houlié.

Nous nous sommes offusqués hier du fait que les décrets allaient parfois à l'encontre des lois qui avaient été adoptées. Qu'y aura-t-il de contraignant dans ces simples débats d'orientation ? Quand une loi est votée, ce qui importe, c'est ce qu'elle change concrètement à la vie des gens ou à la marche du pays. Il faut que nous puissions nous débattre des détails de chaque texte.

Ce qui m'inquiète, c'est qu'on s'achemine vers un Parlement qui donne de grandes orientations de principe qui ne trouvent pas de traductions concrètes. Souvenez-vous de la loi « Asile et immigration » : on allait voir ce qu'on allait voir en matière de fermeté, nous disaient. Et que constate-t-on aujourd'hui ? Que le texte est totalement inopérant.

Nous sommes en totale opposition avec ces amendements. Nous ne voulons pas de grandes déclarations de principe qui sont d'une inefficacité totale.

**Mme Marie Guévenoux.** Je tiens à remercier l'ensemble des collègues qui ont travaillé sur ces amendements et nos rapporteurs qui les ont repris. Dialoguer avant l'examen en commission sur les grandes orientations d'un texte améliorera l'organisation de nos travaux : nous cernerons mieux les grands enjeux et rédigerons nos amendements dans de meilleures conditions. En outre, ce débat donnera une tribune aux groupes de l'opposition, ce qui devrait satisfaire ceux qui nous invitaient hier à davantage prendre en compte les droits de l'opposition.

Je précise, monsieur Di Filippo, que ces débats ne viendraient nullement se substituer aux réunions des commissions puisqu'ils les précéderaient.

*Les amendements CL1338 et CL875 sont retirés.*

*La Commission adopte l'amendement CL1514.*

*En conséquence, l'amendement CL1330 tombe.*

*La Commission en vient à l'amendement CL418 de Mme Cécile Untermaier.*

**M. David Habib.** Cet amendement prévoit que l'examen des projets et propositions de loi en commission ne puisse intervenir en première lecture qu'une semaine après la présentation de l'étude d'impact. Cela aurait l'avantage de constitutionnaliser ce document.

Comme nous l'avons constaté à de nombreuses occasions, les études d'impact sont très largement insuffisantes. Au mois d'octobre 2017, l'étude d'impact du projet de loi mettant fin à la recherche et à l'exploitation des hydrocarbures indiquait que les dispositions nouvelles étaient susceptibles d'entraîner 200 suppressions d'emploi. Or – je prends Vincent Bru à témoin – pour notre seul département des Pyrénées-Atlantiques, 20 000 emplois étaient en jeu. Autrement dit, l'étude d'impact a été bâclée. Le ministre de l'Environnement, à qui je rends hommage, l'a lui-même reconnu.

Rendre obligatoire le débat sur les études d'impact avant le travail en commission conduirait le Gouvernement à en améliorer la qualité.

**M. Richard Ferrand, rapporteur général.** Nous partageons l'intégralité des arguments que vous venez d'avancer. Nous avons même discuté hier d'un amendement qui tendait à préciser dans la Constitution que les études d'impact devaient être rigoureuses et

exhaustives, mais, devant les difficultés à définir ce qui est rigoureux et exhaustif, nous avons conclu que ces adjectifs ne pouvaient avoir un caractère normatif.

Je crains, monsieur Habib, que votre amendement n'aboutisse au résultat inverse de celui que vous recherchez. Vous souhaitez que nous disposions d'études d'impact de meilleure qualité, ce qui rejoint notre préoccupation à tous de pouvoir nous appuyer sur des outils d'évaluation et de contrôle plus développés. Mais en faire un préalable obligatoire donnerait le sentiment que la qualité d'un texte ne peut être mesurée qu'à l'aune de son étude d'impact, ce qui n'est jamais le cas, sinon il n'y aurait pas d'opinions divergentes. Le débat d'orientation générale n'empêche en rien les débats en commission et les débats en séance publique de se tenir.

En outre, la disposition que vous proposez me paraît davantage relever de la loi organique.

Pour toutes ces raisons, je déplore de devoir donner un avis défavorable à votre amendement.

**M. David Habib.** Ce débat sur l'étude d'impact précéderait le débat en commission et non le débat d'orientation générale. Vous n'avez pas fait une lecture assez rigoureuse de mon amendement, monsieur le rapporteur général.

J'ajoute que notre initiative a été motivée par le traumatisme provoqué dans notre département par l'étude d'impact de la loi relative aux hydrocarbures. Un membre éminent de votre majorité, qui a été ministre un temps, a taxé d'amateurisme la démarche du Gouvernement. Un moyen d'améliorer les études d'impact est d'en faire le point d'appui d'un débat avant l'examen en commission.

**M. Richard Ferrand, rapporteur général.** Je vois, cher collègue, que vous aimez à souligner que votre département est un vivier de talents.

Je reconnais une légère approximation dans ma lecture de votre amendement, qui est, il est vrai, redoutablement mal écrit. Jugez-en vous-mêmes, chers collègues : *« L'examen des projets et propositions de lois en commission ne peut intervenir, en première lecture, qu'une semaine après la présentation de l'étude d'impact qui les accompagne dans le cadre d'un débat préalable en séance. »*

Vous le savez, « Ce que l'on conçoit bien, s'énonce clairement. Et les mots pour le dire arrivent aisément ». Ce n'est pas le cas avec cette rédaction. Avis défavorable.

**M. David Habib.** Je vous le concède, monsieur le rapporteur général, mais je regrette que vous en restiez à la forme sans aborder le fond. Je vous ai interpellé sur une question essentielle et vous n'apportez pas de réponse. C'est dommage.

**M. Olivier Marleix.** Je trouve la piste proposée par M. Habib extrêmement intéressante. Les études d'impact constituent un bel outil issu de la réforme constitutionnelle voulue par Nicolas Sarkozy en 2008. Inscrites dans la loi organique de 2009, elles permettent au Parlement, avant d'aborder l'examen d'un projet de loi, de disposer d'un minimum d'éléments d'évaluation fournis par l'administration.

On peut regretter, avec le sénateur Hugues Portelli qui leur a consacré un rapport, qu'elles soient trop légères ; on peut aussi déplorer que le Conseil constitutionnel n'apprécie pas assez sévèrement leur qualité.

L'idée d'un débat d'orientation générale m'inquiète. Il n'y a rien de pire que de donner l'impression qu'il y a, d'un côté, des grands discours, et, de l'autre, la petite réalité. Qu'ils y aient des « grands diseux » et des « petits faiseurs », c'est le plus grand risque que court notre démocratie.

S'appuyer sur une étude d'impact pour échapper au pur verbe serait quelque chose d'utile à la réflexion. Nous pourrions peut-être réécrire collectivement cet amendement d'ici à l'examen en séance.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Elle examine ensuite les amendements CL269 et CL270 de M. Éric Diard.*

**M. Fabien Di Filippo.** L'amendement CL269 va tout particulièrement plaire à la majorité, car il devrait lui permettre d'atteindre l'objectif affiché dans le titre du projet de loi, une fois n'est pas coutume sous cette législature.

Il procède à un rééquilibrage entre droit d'amendement du Gouvernement et droit d'amendement du Parlement. Aujourd'hui, le droit d'amendement du Gouvernement n'est absolument pas encadré. Il peut déposer à la dernière minute en séance des amendements qui réécrivent totalement certaines parties du texte, ce qui trouble la sérénité des débats. Je prendrai l'exemple du projet de loi pour un nouveau pacte ferroviaire : le nombre de ses articles est passé de huit dans la version initiale à vingt et un après la première lecture, du seul fait d'amendements gouvernementaux. On peut légitimement se sentir pris en traître en pareil cas.

Nous proposons donc de concentrer le droit d'amendement dans les mains des parlementaires.

**M. Richard Ferrand, rapporteur général.** Mon cher collègue, vous proposez ni plus ni moins de supprimer le droit d'amendement du Gouvernement, ce qui est un peu brutal, vous nous le concéderez. Je n'y suis pas favorable.

Il est vrai qu'il y a quelque chose de profondément choquant à voir le Gouvernement modifier ses propres projets de loi à la va-vite alors qu'il dispose d'autres outils, comme les lettres rectificatives, pour apporter des modifications.

Toutefois, les amendements du Gouvernement ont leur utilité : ils permettent d'élaborer des compromis entre majorité et opposition, entre Assemblée et Sénat ; ils peuvent tempérer les rigueurs de l'article 40 ; ils opèrent des ajustements techniques indispensables, par exemple, sur l'article d'équilibre du projet de loi de finances.

Privé de son droit d'amendement, le Gouvernement serait conduit à faire défendre ses propres amendements par les rapporteurs ou les parlementaires de la majorité, ce qui, pour être franc, n'ajouterait pas à la clarté de nos débats.

**M. Fabien Di Filippo.** J'ai oublié de préciser que l'amendement CL270 offrait une solution de repli : le droit d'amendement serait réservé au Parlement au stade de l'examen en séance publique.

Aujourd'hui, les projets de loi ne sont pas suffisamment bien préparés par le Gouvernement. Ils ne devraient être présentés en conseil des ministres que lorsqu'ils sont bien ficelés. Cela nous laisserait le temps de les examiner et de préparer nos amendements.

Que des amendements du Gouvernement soient défendus par les parlementaires, cela arrive, nous ne sommes pas naïfs, mais cela renvoie à la responsabilité individuelle des parlementaires, ce qui me paraît plus satisfaisant du point de vue de l'équilibre des pouvoirs.

*La Commission rejette successivement les amendements.*

*Elle en vient à l'examen de l'amendement CL1102 de M. Michel Castellani.*

**M. Michel Castellani.** Nous proposons de faire du droit d'amendement un droit inaliénable car il s'agit d'un fondement de la démocratie, indispensable à l'équilibre des pouvoirs.

**M. Richard Ferrand, rapporteur général.** Dans l'exposé sommaire de votre amendement, vous indiquez qu'il répond aux propositions visant à modifier l'article 3. Comme celles-ci n'ont pas été adoptées, votre amendement n'a pas lieu d'être.

**M. Michel Castellani.** Il n'en demeure pas moins qu'il serait bon de préciser que le droit d'amendement est inaliénable.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Elle examine, en discussion commune, les amendements CL1173 de Mme Marie Tamarelle-Verhaeghe, CL1367 de M. Sylvain Waserman et CL444 de Mme Cécile Untermaier.*

**Mme Marie Tamarelle-Verhaeghe.** La loi organique du 15 avril 2009 prévoit un délai au-delà duquel sont seuls recevables les amendements déposés par le Gouvernement ou la commission saisie au fond. Cela ne laisse pas le temps nécessaire aux parlementaires pour expertiser ces amendements déposés hors délais, ce qui peut constituer une source de tensions entre le Parlement et le Gouvernement.

Le présent amendement propose donc de rééquilibrer les prérogatives du Parlement et du Gouvernement en la matière, en permettant au Règlement de chaque assemblée de fixer les conditions dans lesquelles les amendements cessent d'être recevables, selon des modalités qui seront précisées par la loi organique.

Une meilleure préparation des projets de loi devrait rendre moins nécessaire le dépôt d'amendements hors délai.

**M. Richard Ferrand, rapporteur général.** Vous proposez de soumettre le Gouvernement à un délai de dépôt de ses amendements, au nom de l'égalité des armes. Je n'y suis pas favorable.



L'égalité des armes est d'ores et déjà assurée : le Gouvernement, comme la commission saisie au fond, peut amender après l'expiration du délai de dépôt. Lorsqu'ils le font, cela rouvre le délai sur l'article visé pour l'ensemble des parlementaires.

L'exception au délai de dépôt constitue une soupape très utile : elle permet d'élaborer des amendements de compromis et de corriger des erreurs tardivement repérées. Ne venons pas corseter le déroulement de nos discussions.

**Mme Marie Tamarelle-Verhaeghe.** Je vais retirer cet amendement pour le retravailler. Je reste toutefois très préoccupée par l'équilibre à établir entre droit d'amendement du Gouvernement et droit d'amendement du Parlement.

*L'amendement CL1173 est retiré.*

*La Commission rejette successivement les amendements CL1367 et CL444.*

*Elle examine l'amendement CL1103 de M. Castellani.*

**M. Michel Castellani.** Nous souhaitons compléter l'article 44 de la Constitution par l'alinéa suivant : « *Le Gouvernement ne peut introduire, par amendement à un projet de loi, de dispositions nouvelles autres que celles qui sont en relation directe avec une des dispositions du texte en discussion ou dont l'adoption est soit justifiée par des exigences de caractère constitutionnel soit nécessitée par la coordination avec d'autres textes en cours d'examen au Parlement.* »

**M. Richard Ferrand, rapporteur général.** Avis défavorable, pour les mêmes raisons que précédemment.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Elle en vient aux amendements identiques CL1191 de Mme Marie Tamarelle-Verhaeghe et CL1342 de M. Sylvain Waserman.*

**Mme Marie Tamarelle-Verhaeghe.** La révision constitutionnelle de 2008 a instauré, sur le fondement de l'article 44, le temps législatif programmé dans le but de renforcer la qualité et l'efficacité des débats, de permettre aux députés de consacrer davantage de temps aux amendements les plus importants et de renforcer la prévisibilité de la durée des délibérations.

Son application est toutefois insatisfaisante. Une évolution de la procédure serait souhaitable. En tant que nouvelle élue, les conditions d'organisation du temps de travail à l'Assemblée m'ont paru éloignées du pragmatisme qui prévaut dans la société civile.

Il nous apparaît nécessaire de donner plus de marges de manœuvre aux assemblées dans la mise en œuvre de leur procédure afin que le Parlement puisse reprendre la maîtrise de son temps. Les parlementaires doivent pouvoir moduler les conditions d'application du temps législatif programmé selon la nature des textes. Cela serait un moyen d'enrichir la qualité des débats en accordant plus de temps à ce qui est important. Nous pourrions, par ailleurs, décliner la durée globale de discussion par jour de séance et réguler le travail de nuit. Je ne suis pas sûre que nous soyons dans les meilleures conditions pour légiférer à deux ou trois heures du matin après douze heures de débats dans une même journée. À titre personnel, je dois dire que je ne suis pas armée chronobiologiquement pour travailler toutes les nuits.

**M. Sylvain Waserman.** Le Parlement veut-il reprendre la maîtrise de son temps ? Toute la question est là. Il me semble essentiel de nous pencher sur l'organisation interne de nos débats.

Autre question qui a agité notre groupe : ces modifications sont-elles de niveau constitutionnel, ou bien le Règlement suffit-il ? En réalité, il s'agit moins d'une alternative que d'une façon de placer le curseur entre notre pouvoir de décision en matière d'organisation interne de notre temps de travail et la jurisprudence du Conseil constitutionnel qui statue sur toute modification de notre Règlement. Certains pensent que cette tâche revient au constituant. Cela permettrait de sécuriser les décisions à venir en matière de gestion interne de notre temps, qui est un facteur clef pour organiser nos débats. L'historique des changements intervenus dans le règlement intérieur montre que nous avons assez peu de marges de manœuvre.

**M. Richard Ferrand, rapporteur général.** Je comprends à quelle nécessité répondent ces amendements. Mais pourquoi proposer de nouvelles solutions alors que nous disposons déjà des moyens pour apporter une réponse ? Cela me semble être une manie bien française que de raisonner ainsi. Si la Conférence des présidents décidait de consacrer davantage de temps à certaines dispositions d'un texte parce qu'elle les estime essentielles, un accord pourrait se dégager et nous mettrions immédiatement en œuvre cette organisation. Essayons d'inventer de nouvelles pratiques à partir de l'existant plutôt que de fabriquer du droit. Du reste, les modifications que vous souhaitez pourraient être de niveau organique ou réglementaire.

D'ici à la séance, proposons à la Conférence des présidents une telle expérimentation. Les présidents l'accepteront sans doute et nous développerons une pratique vertueuse qui nous gardera d'une inflation législative, ce qui me paraît toujours plus sain.

Je vous demande donc de bien vouloir retirer vos amendements.

**Mme Marie Tamarelle-Verhaeghe.** J'entends l'interrogation du rapporteur général : pourquoi vouloir inscrire l'organisation de notre temps de travail et le nombre des commissions permanentes dans la Constitution ? Bref, je ne suis pas pleinement convaincue.

Il ne m'en semble pas moins que nous devons améliorer la façon dont nous travaillons. Sous cette réserve, je retire mon amendement au profit d'une autre rédaction que je présenterai en séance.

**M. Sylvain Waserman.** Les modifications du Règlement de l'Assemblée nationale et leurs conséquences mériteraient une expertise complémentaire d'ici l'examen du texte dans l'hémicycle. M'appuyant sur des analyses précises que j'ai pu consulter, je considère qu'il y a des limites, et qu'il convient de différencier nettement une modification du Règlement d'une décision *ad hoc* de la Conférence des présidents.

Si mon groupe en est d'accord, je propose de retirer l'amendement afin d'étudier la possibilité d'aboutir à une rédaction conciliant les deux points de vue, que nous pourrions présenter pour la séance publique.

**M. le président Philippe Gosselin.** Je prends acte du retrait constructif de ces amendements.

**M. Olivier Marleix.** Ce débat est savoureux. C'est avec une certaine émotion que j'entends nos collègues de la majorité se plaindre des mauvais traitements infligés ces dernières semaines à l'Assemblée nationale : séances de nuit, séances le samedi et le dimanche... C'est un problème pour le fonctionnement de la démocratie dans ce pays, particulièrement pour les petits groupes politiques qui n'ont pas la capacité d'organiser la même permanence que le grand groupe majoritaire. C'est donc un sujet important que vous abordez.

Avec moins de pudeur que le rapporteur général, je vous confirme que la réponse existe : elle est dans la Conférence des présidents, qui reflète la composition de l'Assemblée nationale. Conséquemment, le groupe majoritaire à cette Conférence, celui de La République en Marche, impose le fonctionnement de notre institution que vous-même dénoncez.

Je ne saurais donc trop vous conseiller de vous adresser à un certain Richard Ferrand afin de vous expliquer en réunion de groupe avec votre président. (*Sourires.*) Je le dis très sérieusement : celui qui, sous la V<sup>e</sup> République, fait l'ordre du jour de l'Assemblée nationale, c'est le président du groupe majoritaire, *a fortiori* lorsque ce groupe dispose à lui seul de la majorité absolue. M. Ferrand l'a dit avec plus de pudeur, de modestie et d'humilité que je ne l'ai fait en mettant son rôle en valeur ; mais c'est lui qui décide et à qui il faut en parler.

**M. Michel Castellani.** Nous pouvons entendre l'argument de la nécessaire efficacité, mais celle-ci ne doit pas être au prix de la diversité, de l'expression démocratique et de la qualité des débats. Certes, le temps législatif programmé fixe un cadre aux débats de l'Assemblée nationale, mais il les organise de façon mécanique, « à la tronçonneuse ». Nous sommes souvent obligés d'intervenir les yeux rivés sur le chronomètre, et il arrive que nous ne puissions pas exprimer la moindre idée.

Cette pratique est contraire au droit démocratique d'expression d'un élu ainsi qu'au droit d'amendement. Un député en vaut un autre, quel que soit le groupe auquel il appartient, et même s'il n'appartient à aucun groupe.

**Mme Danièle Obono.** J'entends dire que le temps législatif programmé constituerait l'exemple à suivre. Pour notre part, nous en dressons un bilan plus mitigé, car nous sommes régulièrement conduits à pratiquer l'autocensure afin de disposer du temps nécessaire à la défense des amendements qui nous paraissent les plus importants.

Beaucoup de nos propositions, de ce fait, ne sont pas discutées, et tout passe sous la coupe réglée de la tronçonneuse. Ce mécanisme peut effectivement accélérer les débats, mais l'expérience des trois derniers textes examinés par l'Assemblée nationale confirme que nous ne pouvons pas pleinement nous exprimer.

C'est à juste titre qu'il a été dit que nous ne pouvons pas maîtriser le temps parlementaire si nous ne reprenons pas la main sur l'ordre du jour de nos travaux. Nous demeurons sous la coupe du Gouvernement, qui décide du calendrier, donc du nombre de textes à examiner, ce qui nous vaut une session extraordinaire due à ses propres impératifs.

Nous assistons impuissants à une course après le temps, car c'est le président du groupe majoritaire, mais aussi le président de l'Assemblée nationale, membre de ce même groupe, qui décident de tout à la Conférence des présidents.

**M. Sylvain Waserman.** Il faut éviter la caricature, le confort des députés n'est pas notre sujet, pas plus que le temps législatif programmé.

Le propos de départ porte sur la façon dont les assemblées parlementaires déterminent les modalités d'organisation des débats en séance publique, ainsi que sur la maîtrise du temps. Mme Obono a raison : la question est de savoir comment maîtriser notre temps : non pas pour des motivations de confort personnel, mais parce que les Français ne comprennent pas nos hémicycles vides ni l'examen d'amendements sur le glyphosate à une heure cinquante du matin.

Nous portons, majorité comme opposition, une responsabilité collective. Si, au terme de l'examen de ce projet de loi constitutionnelle, nous choisissons collectivement de ne rien changer et de ne pas reprendre la maîtrise de notre temps, nous passerions à côté de l'exercice.

**M. Richard Ferrand, rapporteur général.** Je suis très sensible à la flatterie de M. Marleix. (*Sourires.*)

Je rappelle que, si nous souhaitons que la proposition de nos collègues prospère sous la forme d'une convention de la Conférence des présidents comme je l'ai indiqué et si nous voulons que les débats se passent bien, cela ne peut être sous la domination du groupe majoritaire. Il faudrait que nous nous entendions sur les points devant être hiérarchisés afin de centrer les débats sur l'essentiel et de « laisser filer » le reste.

Mais, pour se mettre d'accord sur ce qui est important ou non – et l'on pourrait ajouter que le diable est dans les détails, que tout est important, etc. –, il faut que les oppositions aient envie qu'il y ait cet accord sur la hiérarchie des priorités au sein d'un texte. Or, j'entends surtout exprimée la peur d'être « tronçonné », la crainte que, si l'on n'aborde que trois sujets, il ne soit pas possible de se faire entendre sur les autres. Dans un tel état d'esprit, ces processus ne peuvent pas être mis en œuvre.

S'ils devaient l'être par la seule force du groupe majoritaire, ce serait la tyrannie, l'anéantissement des oppositions, l'impossibilité de faire prospérer la démocratie ; comme vous pouvez le constater, l'enfer est parfois pavé de bonnes intentions.

*Les amendements sont retirés.*

*La Commission examine l'amendement CL1341 de M. Sylvain Waserman.*

**M. Sylvain Waserman.** Cet amendement réaffirme la place et le rôle que les assemblées doivent tenir dans la détermination des modalités d'organisation des débats en séance publique. De façon plus ambitieuse, il est proposé de leur laisser une plus grande marge de manœuvre dans cette organisation.

Au regard de notre débat précédent, l'histoire montre à quel point il est difficile de vouloir collectivement changer les règles, par exemple sur le temps législatif programmé. Aujourd'hui le Règlement de l'Assemblée nationale trace un cadre très strict qu'il est difficile de faire évoluer. Nous proposons de réaffirmer le rôle du Parlement, dans un domaine excédant légèrement le cadre du seul temps législatif programmé, mais qui relève de la même logique.

**M. Richard Ferrand, rapporteur général.** L'argumentation est la même que la précédente ; je demande le retrait de cet amendement.

*L'amendement est retiré.*

*Suivant l'avis défavorable des rapporteurs, la Commission rejette l'amendement CL480 de Mme Cécile Untermaier.*

*Elle examine ensuite, en discussion commune, les amendements CL1510 des rapporteurs, CL375 de la commission des Finances et CL1337 de M. Jean-Noël Barrot.*

**M. Richard Ferrand, rapporteur général.** Nous proposons d'ouvrir la possibilité de saisine du Conseil d'État sur les amendements, sur le modèle des dispositions introduites par le constituant en 2008 pour les propositions de loi.

Il paraît en effet utile, et pas uniquement à l'occasion de l'examen des PLF et des PLFSS, de pouvoir consulter le Conseil d'État sur des dispositifs juridiques d'ampleur, parfois insérés sous la forme d'amendements du Gouvernement ou du rapporteur.

Nous proposons de renvoyer à une loi organique le soin d'organiser la procédure, car il convient d'assurer un strict parallélisme des procédures à l'Assemblée nationale et au Sénat.

Comme en matière de projets et de propositions de loi, deux procédures distinctes sont prévues : le Gouvernement saisirait le Conseil d'État sur ses amendements, le président de l'assemblée concernée le saisirait des amendements parlementaires.

Nous aurions ainsi égalité des armes et parallélisme des formes. Cette proposition me paraît bien répondre à l'esprit des débats qui nous anime depuis quelques dizaines d'heures.

**M. Laurent Saint-Martin, rapporteur pour avis de la commission des Finances.** Je remercie le rapporteur général pour son amendement. Celui que j'avais présenté à la commission des Finances, qui l'a adopté à l'unanimité, va dans le même sens, mais son champ se limitait, pour que nous puissions l'examiner valablement, aux dispositions relatives aux impositions de toute nature et au régime d'émission de la monnaie.

Une telle disposition est particulièrement importante pour les commissaires aux Finances car, à la fin de l'examen du PLF, pas moins de 15 % à 25 % du texte sera déféré au Conseil d'État. Ce constat incite à étendre la saisine du Conseil d'État aux amendements du Gouvernement et du Parlement, chacun des présidents des deux assemblées bénéficiant de cette possibilité.

Cette procédure, que préciserait la loi organique, concernerait quelques amendements particulièrement importants, choisis sur la base d'un droit de tirage restant à définir. Il s'agit de faire en sorte que la saisine du Conseil d'État ne soit pas limitée à 15 % du projet de loi de finances adopté par le Parlement.

Cependant, dans la mesure où le champ de l'amendement présenté par le rapporteur général est plus large, nous retirons notre amendement.

*L'amendement CL375 est retiré.*

**M. Erwan Balanant.** L'amendement CL1337 vise à élargir les possibilités de saisine pour avis du Conseil d'État aux amendements portant sur les impositions de toute nature et de régime d'émission de la monnaie, et ayant un fort impact budgétaire, déposés par les parlementaires et par le Gouvernement.

Ainsi, le président de l'Assemblée nationale ou du Sénat sélectionnerait les amendements transmis pour avis au Conseil d'État, qui se prononcerait avant leur examen afin de garantir la pleine et entière information du Parlement.

Ce mécanisme serait de nature à renforcer la qualité et la régularité juridique des textes, particulièrement dans le domaine fiscal.

**M. Olivier Marleix.** Autant je comprends la logique présidant à la proposition de la commission des Finances, autant l'amendement du rapporteur général m'inquiète. En effet, il confère au Gouvernement le pouvoir de soumettre pour avis au Conseil d'État un projet d'amendement d'origine parlementaire.

**M. Richard Ferrand, rapporteur général.** Non : chacun resterait « dans son couloir ».

**M. Olivier Marleix.** Il faudrait peut-être alors le préciser, car la seule expression « projet d'amendement » laisse planer l'ambiguïté au sujet d'une censure *a priori* du Parlement par le juge administratif.

**M. Richard Ferrand, rapporteur général.** S'il devait y avoir une possibilité de confusion dans notre rédaction, nous pourrions l'améliorer, mais elle me paraît claire : « *Dans les conditions prévues par la loi organique, le président d'une assemblée peut soumettre pour avis au Conseil d'État, avant son examen, un amendement déposé par l'un des membres de cette assemblée. Le Gouvernement peut également soumettre pour avis au Conseil d'État un projet d'amendement.* »

**M. Olivier Marleix.** J'ignore si la notion de « projet d'amendement » est aussi clairement établie par les textes que celle de proposition de loi. Si le terme de « projet » renvoie automatiquement à une initiative gouvernementale, cela me convient, mais dans le cas où la chose n'est pas si claire, il faut écrire « projet d'amendement gouvernemental ».

**M. Richard Ferrand, rapporteur général.** Soit.

*La Commission adopte l'amendement CL1510 ainsi rectifié.*

*En conséquence, l'amendement CL1337 tombe.*

*Suivant l'avis défavorable des rapporteurs, la Commission rejette l'amendement CL541 de M. Olivier Faure*

**M. Philippe Gosselin, président.** Mes chers collègues, avant de lever la séance, je vous informe que 599 amendements restent à examiner. Si, à l'issue de notre réunion de ce soir, il nous en restait 350 ou moins, nous pourrions ne pas siéger demain et reprendre nos travaux lundi matin.

**M. Michel Castellani.** Monsieur le président, les députés élus des circonscriptions éloignées de la capitale sont tributaires des avions, qui sont tous complets, ce qui rend difficile

de modifier son heure de départ. Nous avons prévu d'être présents lundi à partir de quatorze heures ; si l'horaire est ainsi avancé, nous ne pourrons être présents pour défendre les amendements qui concernent la Corse.

**M. le président Philippe Gosselin.** Nous étudierons cette question tout à l'heure. Nous trouverons une solution, car j'ai bien entendu votre remarque.

*La réunion s'achève à 13 heures 10.*

—φπφπ—

## **Membres présents ou excusés**

*Présents.* - Mme Laetitia Avia, M. Erwan Balanant, Mme Huguette Bello, M. Florent Boudié, Mme Yaël Braun-Pivet, M. Vincent Bru, Mme Émilie Chalas, Mme Coralie Dubost, Mme Élise Fajgeles, M. Richard Ferrand, M. Marc Fesneau, Mme Isabelle Florennes, M. Raphaël Gauvain, M. Philippe Gosselin, Mme Marie Guévenoux, M. David Habib, M. Sacha Houlié, Mme Catherine Kamowski, M. Olivier Marleix, Mme Danièle Obono, M. Éric Poulliat, M. Bruno Questel, M. Jean Terlier, M. Arnaud Viala, M. Cédric Villani

*Excusés.* - M. Éric Ciotti, M. Philippe Dunoyer, M. Jean-Michel Fauvergue, Mme Paula Forteza, M. Mansour Kamardine, Mme Maina Sage, M. Raphaël Schellenberger, Mme Alice Thourot

*Assistaient également à la réunion.* - M. Jean-Félix Acquaviva, M. Michel Castellani, M. Jean-René Cazeneuve, M. Éric Coquerel, M. Fabien Di Filippo, M. M'jid El Guerrab, M. Jean-Christophe Lagarde, M. Jean-Hugues Ratenon, M. Laurent Saint-Martin, Mme Marie Tamarelle-Verhaeghe, Mme Sabine Thillaye, M. Olivier Véran, M. Sylvain Waserman