

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

**Mercredi**  
**15 mai 2019**  
Séance de 21 heures

Compte rendu n° 77

**SESSION ORDINAIRE DE 2018-2019**

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



*La réunion débute à 21 heures 05.*

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

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

**Mme la présidente Yaël Braun-Pivet.** Mes chers collègues, nous allons poursuivre l'examen de la proposition de résolution tendant à modifier le Règlement de l'Assemblée nationale.

### **Après l'article 13**

*La Commission examine, en discussion commune, l'amendement CL329 du rapporteur et l'amendement CL17 de M. Matthieu Orphelin.*

**M. Sylvain Waserman, rapporteur.** L'amendement CL329 fait écho à une annonce du président de l'Assemblée nationale, M. Richard Ferrand, qui a dit vouloir regrouper l'ensemble des votes le mardi après-midi, après la séance des questions au Gouvernement. Plusieurs présidents de groupe considérant que c'est une très bonne idée le président de l'Assemblée m'a demandé d'y réfléchir et de faire une proposition. Cet amendement supprime donc les verrous qui, dans le Règlement, s'opposaient à cette avancée, tout en préservant l'autorité de la Conférence des Présidents.

**M. Matthieu Orphelin.** L'amendement CL17 va dans le même sens que celui du rapporteur.

Lorsque nous avons voté la privatisation d'Aéroports de Paris (ADP), qui constituait l'un des 200 articles de la loi relative à la croissance et à la transformation des entreprises (PACTE), nos concitoyens n'ont pas compris qu'il y ait si peu de monde en séance. Par cet amendement, nous proposons que, sur un nombre restreint d'articles stratégiques, une fois par groupe et par session, la date et l'heure du vote soient annoncées à l'avance, ce qui permettrait que les députés puissent être présents en nombre.

**M. Sylvain Waserman, rapporteur.** Je vous invite à retirer cet amendement au profit de l'amendement CL329.

**M. Matthieu Orphelin.** Il est vrai que les deux amendements vont dans le même sens, mais l'amendement CL329 concerne le vote sur l'ensemble des textes de loi, tandis que le mien concerne le vote sur des articles. Je le retire, mais j'y reviendrai peut-être en séance.

*L'amendement CL17 est retiré.*

*La Commission adopte l'amendement CL329 à l'unanimité. L'article 13 bis est ainsi rédigé.*

*Elle en vient à l'examen de l'amendement CL127 de Mme Sylvia Pinel.*

**M. Paul Molac.** Je crois que mon amendement est désormais satisfait et je vais donc le retirer. J'aimerais néanmoins dire un mot de l'amendement de M. Matthieu Orphelin, qui me semble avoir une certaine raison d'être. Il est vrai que les gens comprennent mal que l'on procède à des votes importants à quatre heures du matin, quand il n'y a plus que soixante-dix députés dans l'hémicycle – ce qui, du reste, n'est déjà pas si mal, compte tenu de la durée de nos débats. Médiatiquement parlant, il serait préférable que l'ensemble des députés prennent part aux scrutins. Cela aurait aussi le mérite de nous préserver de ce que j'appellerais les « effets de rideau », ces épisodes où les membres d'un groupe arrivent au dernier moment pour tenter d'emporter la décision.

**Mme la présidente Yaël Braun-Pivet.** Monsieur Orphelin, je vous propose de voir avec le rapporteur s'il est possible d'avancer sur cette question.

*L'amendement est retiré.*

#### **Avant l'article 14**

*La Commission examine les amendements CL12 et CL13 de M. Matthieu Orphelin.*

**M. Matthieu Orphelin.** Tout à l'heure, le rapporteur et moi-même défendrons des amendements relatifs aux cadeaux et aux voyages susceptibles d'être offerts aux députés. Mes deux amendements CL12 et CL13 prévoient des sanctions, dans les cas où des députés ne respecteraient pas l'obligation d'informer le déontologue de ces présents.

**M. Sylvain Waserman, rapporteur.** Au-delà de mon désaccord sur le fond, ces amendements me semblent poser un problème rédactionnel. Avis défavorable.

*Les amendements CL12 et CL13 sont retirés.*

**Article 14** (art. 80-1 du Règlement de l'Assemblée nationale) : *Définition du conflit d'intérêts*

*La Commission examine l'amendement CL264 de M. Erwan Balanant.*

**Mme Élodie Jacquier-Laforge.** Par cet amendement, nous proposons de fixer à un mois le délai de réponse du déontologue, lorsqu'il est saisi par un député pour une question de conflit d'intérêts, supposé ou établi. En effet, il ne faudrait pas que la consultation du déontologue ait pour conséquence de ralentir l'activité parlementaire. Aujourd'hui, le déontologue n'est tenu par aucun délai explicite et il peut lui arriver de rendre des avis assez tardivement. Cela pose la question de sa charge de travail, qui est sans doute trop lourde, mais aussi de son rythme de travail, puisqu'il est actuellement à temps partiel.

**M. Sylvain Waserman, rapporteur.** Il me semble intéressant de rappeler quelques chiffres : entre juin 2017 et octobre 2018, la déontologue a reçu 1 467 sollicitations, soit 86 par mois en moyenne, émanant de 463 des 577 députés, avec un pic en début de législature. J'ai discuté avec la déontologue de cette question du délai de réponse. Elle m'a dit que sur les sujets vraiment urgents, notamment les risques de conflits d'intérêts, elle répond en moins d'un mois. C'est effectivement un problème de moyens qui explique la longueur de ces délais, et ce n'est pas une modification du Règlement qui réglera le problème. En fixant un délai, nous risquons seulement de compliquer la tâche de la déontologue. Trouvons plutôt le moyen d'ajuster ses ressources.

Nous suivrons la proposition qu'elle nous a faite de décaler de six mois le début du mandat du déontologue par rapport à celui de la législature, afin que ce soit un déontologue aguerri qui gère le pic d'activité de début de mandat. Nous préférons optimiser l'organisation de cette manière, plutôt qu'imposer un délai qui sera difficile à garantir. Je répète qu'à l'heure actuelle, les cas vraiment urgents, qui nécessitent une réaction rapide du député, sont toujours traités en moins d'un mois.

**Mme Élodie Jacquier-Laforge.** Je vais retirer mon amendement, mais je crois que nous devons effectivement prêter attention aux moyens mis à la disposition du déontologue, afin d'assurer la fluidité de son action.

*L'amendement CL264 est retiré.*

*La Commission adopte l'article 14 sans modification.*

**Article 15** (art. 80-1-1 [nouveau] du Règlement de l'Assemblée nationale) :  
*Prévention des conflits d'intérêts*

*La Commission adopte l'article 15 sans modification.*

#### **Après l'article 15**

*La Commission examine l'amendement CL333 du rapporteur.*

**M. Sylvain Wasserman, rapporteur.** Le projet du président Ferrand, avec ce texte, était de transposer dans notre Règlement la loi « Sapin II » et la loi pour la confiance dans la vie politique, sans refaire le débat qui a conduit au vote de ces lois, et en prenant appui sur le rapport de la déontologue. Ce rapport, qui a paru à la fin de l'année dernière, contenait un certain nombre de préconisations, qui ont été incluses dans la proposition de résolution. Sur cette proposition, la déontologue a de nouveau formulé un avis et fait de nouvelles préconisations, qui ont suscité des débats, auxquels j'ai pris part en tant que président de la délégation chargée des représentants d'intérêts et des groupes d'études.

Sur la question des dons, des avantages et des voyages il faut définir le bon niveau de norme. Par exemple, il serait absurde d'inscrire dans le Règlement que la valeur des cadeaux ne peut pas excéder 150 euros. Il est difficile de fixer des règles. On a aujourd'hui une obligation déclarative, mais peut-être ira-t-on un jour jusqu'à l'interdiction ? Si tel est le cas, il faudra déposer une nouvelle proposition de résolution.

Le président Ferrand et moi-même avons fait le choix de suivre la recommandation de la déontologue, notamment au sujet de la publicité des déclarations. Chacun sait qu'il s'agit d'un sujet sensible. Fallait-il aller au bout de la transparence et rendre publiques ces informations ? Le président l'a proposé et je l'ai traduit dans un amendement, dont l'adoption permettrait de consolider notre texte.

**M. Matthieu Orphelin.** J'ai déposé un amendement assez similaire à celui du rapporteur, l'amendement CL16, qui a été placé après l'article 17. Il en reprend les deux points essentiels : premièrement, l'obligation faite au député de déclarer au déontologue tout don, invitation à un événement sportif ou culturel ou avantage dont il a bénéficié et, deuxièmement, le principe de la publicité de ces dons. C'est donc bien volontiers, et en félicitant le rapporteur pour son travail, que je retirerai, le moment venu, mon amendement CL16.

**Mme Cécile Untermaier.** Je suis un peu surprise car je pensais que tout le monde refusait ce genre de cadeaux. Pouvez-vous, monsieur le rapporteur, nous donner une idée du nombre de cas de ce genre qui ont été soumis au déontologue ?

**M. Sylvain Waserman, rapporteur.** Je ne dispose pas de données chiffrées, mais l'obligation de publication que nous introduisons dans ce texte nous en fournira bientôt. L'amendement précise que « *le Bureau définit les conditions dans lesquelles ces déclarations sont rendues publiques* ». Cela signifie que le Bureau devra déterminer à quel moment, sous quelle forme et selon quelles modalités la publication devra être faite. Ce sont des questions difficiles, pour lesquelles il n'y a pas de réponse évidente.

*La Commission adopte l'amendement. L'article 15 bis est ainsi rédigé.*

*Puis elle examine l'amendement CL11 de M. Matthieu Orphelin.*

**M. Matthieu Orphelin.** Par cet amendement, nous proposons que, chaque trimestre, les députés rendent publique la liste des rendez-vous qu'ils ont eus avec des représentants d'intérêts privés. Nous avons besoin d'échanger avec eux pour construire la loi, car cela vaut mieux que de le faire seul dans son bureau, mais il faut absolument éviter les dérives, qui ont été révélées par certaines affaires, et mettre fin aux fantasmes qui entourent les relations des députés avec les lobbies.

L'idée est de s'inspirer de la mesure qui a été votée récemment au Parlement européen, à quatre voix près, et d'obliger les députés à publier chaque trimestre la liste des lobbies qu'ils ont rencontrés, en précisant éventuellement les thèmes qui ont été abordés et le lien que ces lobbies peuvent avoir avec des textes de loi en discussion ou en préparation.

Durant le grand débat national, lorsqu'ils se sont exprimés au sujet de la vie démocratique, nos concitoyens ont demandé, entre autres choses, une meilleure régulation des relations entre les élus et les lobbies. Cet amendement peut y contribuer.

**M. Sylvain Waserman, rapporteur.** Vous posez une question qui est tout à fait d'actualité, puisque l'Assemblée nationale organise, aujourd'hui et demain, deux journées d'études consacrées au thème du lobbying. Je vous invite d'ailleurs à venir assister demain, en salle Colbert, aux tables rondes qui réuniront de nombreux universitaires.

La question que vous soulevez est importante, mais je suis défavorable à votre amendement, et je veux expliquer clairement pourquoi. À titre personnel, je rends publiques toutes mes rencontres avec des représentants d'intérêts, mais je crois que cela doit être une démarche individuelle. Qui dit obligation, dit sanction. Imaginons que le Bureau décide de sanctionner un député socialiste, parce qu'il estime qu'il n'a pas été totalement transparent sur ses rendez-vous : pour moi, ce serait un vrai problème démocratique et une forme de remise en cause de la liberté du député. Je serais mal à l'aise avec l'idée que l'instance pilotée par la majorité puisse sanctionner d'autres députés sur la base, par exemple, d'informations glanées sur Facebook. Il me semble qu'un tel mode d'action est trop frontal et remet en cause la liberté des députés.

Je suis tout à fait favorable à ce que la déclaration devienne une pratique politique, mais je ne suis pas du tout favorable à ce qu'elle devienne une obligation. En effet, je crois que l'on ne mesure pas l'impact qu'une telle mesure aurait sur la vie démocratique : avec des pouvoirs de contrôle aussi importants, le Bureau deviendrait en quelque sorte « l'œil de

Moscou ». Or je ne pense pas qu'il doive se prononcer sur le rendez-vous que M. Schellenberger a eu lundi dernier avec tel représentant d'intérêts. Je suis favorable à cette pratique, mais défavorable à ce qu'elle devienne une obligation.

**M. Raphaël Schellenberger.** Je vous rassure : je n'ai eu aucun rendez-vous lundi dernier. En revanche, monsieur le rapporteur, j'ai bien noté que vous aviez pris le train à Strasbourg avec un chef d'entreprise de la région que je connais bien, et cela m'interpelle. (*Sourires.*) Trêve de plaisanterie. Ce qui est en jeu ici, c'est notre conception du système parlementaire et il me semble important que nous nous attardions un moment sur cette question. Au cours des dernières années, un mouvement en faveur de la transparence a pris de l'ampleur, ce qui n'est pas gênant, mais ce que l'on nous propose aujourd'hui, ce n'est plus de la transparence : c'est le basculement dans un autre système parlementaire.

Notre système parlementaire est l'héritier de la démocratie grecque et du droit romain, qui considèrent que l'intérêt général naît de la délibération, c'est-à-dire du temps que nous passons à échanger nos points de vue en public, de vive voix, dans l'hémicycle. Or les propositions qui nous sont faites sont de nature à nous faire passer insensiblement dans un système à l'anglo-saxonne, où l'intérêt général n'est pas construit de la même façon, puisqu'il naît de la rencontre des intérêts particuliers. Cette discussion peut paraître un peu stratosphérique et éloignée de notre débat sur les déjeuners des députés, mais il me semble extrêmement important de réfléchir à la manière dont on construit l'intérêt général.

Je ne suis pas contre la transparence, mais prenons garde, car je n'aimerais pas que notre système devienne un système à l'anglo-saxonne. Je n'aimerais pas que l'on construise l'intérêt général sur la base de la rencontre des intérêts particuliers. Je suis attaché à notre système latin et continental, dans lequel on considère que l'intérêt général naît d'abord de nos discussions.

**Mme Cécile Untermaier.** Je souhaite remercier le président Ferrand et le rapporteur d'avoir mis l'accent sur la déontologie et les lobbies et d'introduire ces notions dans notre Règlement.

S'agissant des lobbies, mon ami Christophe Sirugue avait fait adopter le principe de l'inscription annuelle sur un registre. C'était une bonne chose, mais cette mesure ne paraît plus suffisante. Il faut pouvoir repérer les textes sur lesquels les lobbies sont intervenus et ont pesé. Or, le Règlement ne le permet pas à l'heure actuelle.

L'Assemblée nationale doit faire ce travail de réforme, mais les députés doivent également se forger une culture déontologique et s'habituer à dire, en toute transparence, que telle proposition leur a été soufflée par un lobby. Depuis 2012, j'ai pris l'habitude de dire d'où me viennent les amendements que je dépose, lorsque ce n'est pas moi qui les ai écrits. Dans les lois relatives à la justice, par exemple, il m'est arrivé de défendre des amendements qui m'avaient été suggérés par le Conseil national des barreaux. Lorsque tel est le cas, je le dis en toute transparence et je pense que cela devrait devenir une habitude pour tous. Parce que ce point me paraît crucial, nous déposerons des amendements sur ce sujet en vue de la séance.

**M. Matthieu Orphelin.** Je me félicite que nous ayons eu ce débat et je voudrais revenir rapidement sur quelques points. Premièrement, il y a aujourd'hui, chez nos concitoyens, une vraie défiance vis-à-vis des politiques et la relation aux lobbies en est une composante importante. Nos concitoyens ont le sentiment d'être manipulés par les lobbies et il faut tenir compte de ce sentiment, qu'il soit justifié ou non.

S'agissant, deuxièmement, de l'opportunité de créer une obligation de publication, je suis de l'avis du rapporteur. Le Parlement européen a fait le choix de l'obligation, mais nous pouvons en faire un autre. Quelques dizaines de députés pratiquent déjà la transparence de manière volontaire et leur nombre pourrait grandir.

La loi Sapin II a introduit quelques obligations relatives aux lobbies, mais elles sont très limitées et ne permettent pas de savoir, par exemple, sur quel texte de loi ils sont intervenus. Certains lobbies ont par ailleurs des pratiques inadmissibles, comme le fichage de personnalités, que le travail des journalistes a permis de révéler la semaine dernière et dont certains d'entre vous ont été les victimes. Il faut combattre ces pratiques.

Enfin, la question de l'origine des amendements est effectivement une question essentielle, sur laquelle nous pourrions proposer des avancées. Le débat étant désormais ouvert sur toutes ces questions, je retire mon amendement.

**M. Bruno Questel.** C'est une très bonne chose !

*L'amendement est retiré.*

**Article 16** (art. 80-2 du Règlement de l'Assemblée nationale) : *Statut du déontologue*

*La Commission examine l'amendement CL334 du rapporteur.*

**M. Sylvain Waserman, rapporteur.** J'ai déjà évoqué cet amendement, qui vise à décorrélérer la durée du mandat du déontologue de celui de la législature.

*La Commission adopte l'amendement.*

*Puis elle adopte l'article 16 modifié.*

**Article 17** (art. 80-3 du Règlement de l'Assemblée nationale) : *Missions du déontologue*

*La Commission examine l'amendement CL335 du rapporteur.*

**M. Sylvain Waserman, rapporteur.** Cet amendement a pour objet de préciser qu'il revient au Bureau de définir les conditions dans lesquelles les avis du déontologue sont rendus publics. Un grand nombre de points restent à préciser. Quel type d'avis le Bureau demandera-t-il à la déontologue ? Dans quel but ? S'agira-t-il d'avis individuels ? Quand la publication devra-t-elle avoir lieu ? Il faut que le Bureau assume son rôle, en précisant les conditions de cette publication.

**Mme Cécile Untermaier.** Je me demande si c'est bien au Bureau de définir tout cela. Ne serait-ce pas plutôt le rôle d'une instance autonome ? Je pense en tout cas que la journée d'études de demain donnera des éléments de réponse.

**M. Sylvain Waserman, rapporteur.** Le principe de l'autodécision, c'est-à-dire le fait que nous prenions des décisions qui nous concernent directement, suscite des débats. Des propositions intéressantes ont été faites, comme celle de demander l'avis d'une instance extérieure. Toutes les idées sont les bienvenues et il sera effectivement question de tout cela demain.

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

*Puis elle **adopte** l'article 17 **modifié**.*

### **Après l'article 17**

*La Commission est saisie de l'amendement CL16 de M. Matthieu Orphelin.*

**M. Matthieu Orphelin.** Comme je l'ai indiqué tout à l'heure, je retire cet amendement.

*L'amendement CL16 est **retiré**.*

**Article 18** (art. 80-3-1 [nouveau] du Règlement de l'Assemblée nationale) : *Modalités de saisine et d'information du déontologue*

*La Commission est saisie de l'amendement CL339 du rapporteur.*

**M. Sylvain Waserman, rapporteur.** Cet amendement vise à transférer à l'article 18 une disposition relative au déontologue, qui figurait à l'article 16.

*La Commission **adopte** l'amendement CL339.*

*L'amendement CL254 de M. Erwan Balanant est **retiré**.*

*La Commission **adopte** les amendements rédactionnels CL302, CL303 et CL304 du rapporteur.*

*Puis elle **adopte** l'article 18 **modifié**.*

**Article 19** (art. 80-4 du Règlement de l'Assemblée nationale) : *Pouvoir d'injonction du déontologue*

*La Commission **adopte** l'amendement CL305 du rapporteur, qui corrige une erreur matérielle.*

*Puis elle **adopte** l'article 19 **modifié**.*

**Article 20** (art. 80-5 du Règlement de l'Assemblée nationale) : *Respect du code de conduite par les représentants d'intérêts*

*La Commission **adopte** l'article 20 **sans modification**.*

### **Après l'article 20**

*La Commission examine, en discussion commune, les amendements CL340 du rapporteur, CL10 et CL66 de M. Matthieu Orphelin, ainsi que les amendements identiques CL47 de M. Matthieu Orphelin et CL164 de Mme Cécile Untermaier.*

**M. Sylvain Waserman, rapporteur.** De très nombreux amendements ont été déposés sur la question du harcèlement, qui ont eu le mérite de nourrir notre réflexion. Il nous a semblé que certains d'entre eux faisaient des propositions trop précises sur le type de dispositif à mettre en œuvre – je songe, par exemple, à l'idée de créer une « hotline ».

Nous avons fait le choix, en accord avec le président Ferrand, d'affirmer que l'Assemblée nationale, en tant qu'institution, a une responsabilité en la matière. Nous avons donc choisi la rédaction suivante : « *Le Bureau définit les conditions de mise en place d'un dispositif de prévention et d'accompagnement, en matière de lutte contre toutes les formes de harcèlement et de discrimination.* » Ce faisant, nous avons un peu élargi le sujet, tout en réaffirmant la responsabilité du Bureau.

En écartant les rédactions qui nous ont été proposées, nous n'avons pas voulu nous montrer discourtois, mais il nous a paru important de ne pas inscrire dans le Règlement des dispositions qui sont appelées à évoluer. Par cette rédaction, nous affirmons clairement l'obligation de créer un dispositif de prévention et d'accompagnement contre toutes les formes de harcèlement. Nous avons choisi une formulation large, qui englobe notamment le harcèlement sexuel et moral. C'est déjà, en soi, une étape importante, puisque ces questions ne figuraient pas dans le Règlement. Nos débats ont davantage porté, vous l'avez compris, sur la forme que sur le fond. Toutes les organisations doivent prendre ce sujet à bras-le-corps et la nôtre n'y échappe pas.

Je répète que l'amendement CL340 n'entend pas écraser les autres propositions qui ont été faites, puisqu'il s'en est nourri. Je vous invite donc à retirer vos amendements au profit de celui-ci.

**M. Matthieu Orphelin.** Nous avons effectivement effectué un travail collectif très important sur ce sujet et je suis heureux qu'il aboutisse aujourd'hui. Je tiens à saluer le collectif « Chair collaboratrice », qui a révélé l'ampleur des violences sexistes et sexuelles à l'Assemblée nationale. Elle a lancé une enquête, à laquelle 125 femmes ont répondu : une collaboratrice sur deux affirme avoir été victime de blagues sexistes, une sur trois d'injures sexistes ou d'attitudes insistantes et gênantes, et une sur cinq d'une agression sexuelle. Il faut que nous apportions une réponse politique forte, car ce type de comportement ne peut plus être toléré à l'Assemblée nationale.

Tel est l'objet de mes amendements CL10 et CL66, ainsi que de l'amendement CL47. Ils sont le fruit d'un travail mené par des parlementaires des huit groupes politiques et de députés non-inscrits. Je les retire bien volontiers, au profit de l'amendement du rapporteur, en félicitant tous ceux qui y ont travaillé.

*Les amendements CL10 et CL66 sont retirés.*

**Mme Cécile Untermaier.** L'amendement CL164 reprend une proposition formulée par le collectif « Chair collaboratrice ». D'autres institutions, comme le Parlement européen ou le Sénat, ont déjà créé des organes de lutte contre le harcèlement. Nous devons, à notre tour, garantir l'exemplarité de notre institution en instaurant le système de lutte contre le harcèlement le plus efficace possible. Nous retirons notre amendement, au profit de celui du rapporteur.

*Les amendements CL47 et CL164 sont retirés.*

*La Commission adopte l'amendement CL340. L'article 20 bis est ainsi rédigé.*

**Article 21** (art. 86 du Règlement de l'Assemblée nationale) : *Allongement du délai entre la mise en ligne du texte adopté par la commission et son examen en séance*

*La Commission adopte l'amendement rédactionnel CL306 du rapporteur.*

*Elle examine ensuite l'amendement CL95 de M. Raphaël Schellenberger.*

**M. Raphaël Schellenberger.** Nous avons déjà eu des échanges sur le temps législatif, le rythme et la vitesse de nos travaux. Cet amendement vise à porter de dix à quatorze le nombre de jours séparant l'examen d'un texte en commission de son examen en séance publique. Ce délai de deux semaines nous laisserait le temps de retravailler nos amendements en vue de la séance, ce qui est souvent nécessaire.

Depuis le début de l'examen de ce texte, j'ai entendu à deux reprises, au moins, qu'il allait falloir créer de nouveaux groupes de travail pour réfléchir à certains points essentiels, alors que cela fait dix-huit mois que nous réfléchissons à l'évolution de notre institution.

**M. Bruno Questel.** Nous n'avons pas dit cela !

**M. Raphaël Schellenberger.** Cela confirme que le débat en commission peut susciter de nouvelles réflexions. Il paraît donc important que nous nous laissions du temps entre l'examen d'un texte en commission et en séance publique.

**M. Sylvain Waserman, rapporteur.** Monsieur Schellenberger, nous ne créons pas des groupes de travail pour ouvrir de toutes nouvelles pistes de réflexion. Reconnaissez au moins que nous avons procédé avec une certaine logique !

**M. Raphaël Schellenberger.** Il n'y avait aucun jugement de valeur de ma part !

**M. Sylvain Waserman, rapporteur.** Quels sont les sujets sur lesquels nous voulons approfondir notre réflexion ? Le temps parlementaire, les notions de groupe « minoritaire » et d'opposition, et la thématique de la parité dans le bureau des commissions. Ce sont les trois sujets un peu sensibles que nous voulons creuser d'ici l'examen du texte en séance publique. Je vous ai également indiqué que le président Richard Ferrand a décidé de lancer des travaux communs à l'Assemblée nationale et au Sénat en vue de rédiger une loi organique encadrant le droit d'amendement du Gouvernement. Je ne peux pas vous laisser dire que nous multiplions les groupes de travail tous azimuts : notre projet est très ciblé.

J'en viens au fond de votre amendement. Nous avons décidé d'allonger le délai entre l'examen d'un texte en commission et son examen en séance de sept à dix jours et vous proposez de l'étendre à quatorze jours. Le délai que nous proposons sera déjà une réelle avancée, si nous nous y tenons. Nous verrons, à l'usage, s'il convient de l'allonger encore. Avis défavorable.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Elle examine ensuite l'amendement CL94 de M. Raphaël Schellenberger.*

**M. Raphaël Schellenberger.** Cet amendement a pour objet de supprimer la dérogation actuellement octroyée au Gouvernement, s'agissant du délai de dépôt des amendements.

Depuis le début de ce quinquennat, un phénomène assez insupportable a tendance à se généraliser : le Gouvernement dépose au dernier moment des amendements qui ont un impact majeur sur le texte en discussion. Que le Gouvernement bénéficie d'une certaine souplesse, pourquoi pas ? Mais cela ne devrait concerner que des amendements techniques ou de détail. Or, depuis deux ans, il n'est pas rare que le Gouvernement dépose, en cours de

discussion, des amendements qui modifient très profondément l'équilibre d'un texte. L'amendement CL94 vise à mettre fin à ce genre de pratique.

**M. Sylvain Waserman, rapporteur.** Je viens de vous indiquer qu'un groupe de travail s'est constitué avec le Sénat pour mieux encadrer le droit d'amendement du Gouvernement. Je vous invite donc à retirer votre amendement, d'autant plus qu'il est anticonstitutionnel.

**M. Philippe Gosselin.** Vous avez raison, Monsieur le rapporteur, de noter que cet amendement est peut-être anticonstitutionnel. Au passage, cela prouve qu'il aurait été préférable de réviser la Constitution avant de modifier le Règlement de l'Assemblée nationale, qui n'est qu'un texte d'application. Il y a effectivement un risque d'inconstitutionnalité, même si chacun sait que le Conseil constitutionnel peut parfois nous surprendre... Il n'en reste pas moins que ce mode de fonctionnement est assez fâcheux. On se rappelle, par exemple, la manière dont la décision de modifier l'ordonnance sur la justice des mineurs a été annoncée. Et les exemples ne manquent pas d'amendements gouvernementaux déposés au dernier moment qui ont totalement modifié l'esprit d'un texte. Le problème soulevé par mon collègue est sérieux. Son amendement est un amendement d'appel et nous attendons de voir ce qu'il sortira des groupes de travail que vous annoncez.

**M. Raphaël Schellenberger.** Je vais retirer mon amendement, mais cette discussion, comme celle que nous avons eue en début de séance, montre bien que nos débats sont un moyen d'améliorer la loi. Réduire le temps de la discussion n'est donc pas une bonne chose pour la qualité de la loi.

Je retire cet amendement, mais je ne m'interdirai pas de le redéposer en séance, en fonction des conclusions des groupes de travail.

*L'amendement CL94 est retiré.*

**M. Christophe Euzet.** Je veux vous rassurer, cher collègue : il n'est pas question de réduire le temps de discussion en commission, au contraire ! L'objectif de la réforme est de raccourcir les délais d'examen en séance publique et de prendre le temps de la discussion en amont. En réalité, nous allons exactement dans le même sens.

*La Commission examine l'amendement CL166 de Mme Cécile Untermaier.*

**Mme Cécile Untermaier.** Je m'étonne un peu que cet amendement ait été placé ici, mais je vais tout de même le défendre. Il concerne la fabrique de la loi et je dois vous dire qu'il est assez complexe.

Vous savez qu'il existe, depuis une dizaine d'années, un co-rapporteur d'application. Il a pour mission de vérifier l'application de la loi dans les six mois qui suivent sa promulgation. En 2014, nous avons fait en sorte que le rapporteur d'application puisse être désigné dès le début de l'examen du texte, c'est-à-dire en même temps que le rapporteur.

L'article 36 de la proposition de résolution rend désormais obligatoire la nomination d'un co-rapporteur d'application, alors que ce n'était jusqu'ici qu'une possibilité. Dans le même esprit, nous proposons que le co-rapporteur n'ait plus seulement la possibilité, mais bel et bien l'obligation d'examiner l'étude d'impact qui accompagne tout projet de loi. Nous disposerons ainsi d'un travail en amont, indépendant du travail du rapporteur.

L'étude d'impact est actuellement disponible sur le site de l'Assemblée nationale et les citoyens ont la possibilité d'émettre un avis sur elle. Nous proposons que le co-rapporteur d'application tienne également compte des contributions citoyennes qui peuvent d'ores et déjà être déposées sur le site de l'Assemblée nationale. Ce dispositif me semble intéressant, car le co-rapporteur d'application travaillerait à la fois en amont et en aval de l'examen du texte.

Le co-rapporteur travaillerait également avec un député de la commission des Affaires européennes, appartenant comme lui à l'opposition, pour déterminer ce qui, dans l'étude d'impact, est conforme au droit européen actuel ou à venir.

Ces dispositions sont déjà permises par le Règlement de l'Assemblée nationale, mais il s'agit, par cet amendement, de leur donner tout leur sens, au service de la fabrication de la loi.

Mon exposé a pu vous paraître un peu complexe, mais je vous propose que nous travaillions ensemble sur cette disposition, car elle va vraiment dans le sens de votre réforme. Dans la mesure où vous rendez obligatoire la désignation d'un co-rapporteur d'application, il me semble indispensable de préciser que son travail portera essentiellement sur l'étude d'impact, en lien avec un député de la commission des Affaires européennes.

**M. Sylvain Waserman, rapporteur.** Si nous voulons retravailler votre amendement d'ici la séance, il me semble nécessaire de réfléchir au rôle qu'aurait ce co-rapporteur, dans la mesure où plusieurs des membres de notre commission sont déjà membres de la commission des Affaires européennes et ont déjà vocation à vérifier l'adéquation de nos lois avec le droit européen. Pour l'heure, mon avis est défavorable et je ne sais pas si nous aurons le temps, dans la semaine qui vient, de préciser les choses. Il me semble que cette question aurait toute sa place dans une réflexion sur le rôle des commissions, en tout cas il faudrait y associer la présidente de la commission des Affaires européennes, Mme Sabine Thillaye.

**Mme Cécile Untermaier.** Il serait dommage que vous n'alliez pas au bout de votre logique. Cela fait très longtemps que nous disons que les études d'impact présentées par le Gouvernement sont insuffisantes. Il faut que le Gouvernement nous fournisse une étude d'impact qui prenne en compte tous les items qui sont déjà consignés dans le Règlement de l'Assemblée nationale, notamment celui qui concerne l'Europe, et dont on ne tient jamais compte. Il importe de vérifier l'adéquation entre le droit européen actuel, celui à venir, et les textes dont nous allons débattre. C'est une exigence, un gage de qualité de la fabrication de la loi.

Je retire mon amendement, sous réserve que l'on poursuive la réflexion sur cette question.

*L'amendement CL166 est retiré.*

**M. Sylvain Waserman, rapporteur.** Je propose que vous parliez de tout cela avec Mme Thillaye. Compte tenu de la complexité du sujet, je doute que l'on trouve une solution dans la semaine, mais je suis prêt à échanger avec vous sur cette question.

*La Commission adopte l'article 21 modifié.*

**Article 22** (art. 87 du Règlement de l'Assemblée nationale) : *Conditions d'exercice de la saisine pour avis*

*La Commission examine l'amendement CL152 de Mme Danièle Obono.*

**Mme Danièle Obono.** Cet amendement vise à supprimer l'article 22. En effet, nous nous opposons à l'allègement de la procédure de saisine pour avis, alors même qu'elle permet aux commissions compétentes d'éclairer le choix des députés et de garantir le principe de clarté et de sincérité des débats parlementaires, notamment sur des textes concernant des domaines de compétences transversaux ou sur des sujets complexes.

L'article 22 prévoit la possibilité, pour le rapporteur de la commission saisie pour avis, de présenter oralement l'avis de sa commission devant la commission saisie en fond. Il supprime le dernier alinéa de l'article 87, qui dispose que « *les avis sont déposés, imprimés et distribués* » et que la commission qui a décidé de donner son avis peut « *toujours le donner verbalement au jour fixé pour la discussion du texte* ».

La saisine pour avis relève de l'initiative des commissions permanentes : elles expriment, à travers les amendements qu'elles déposent, le vote collectif des députés qui les composent. Sur des sujets transversaux, il est utile de bénéficier d'un panel de points de vue variés. Si votre article est adopté, les députés qui n'auront pas pu prendre part aux réunions de la commission saisie au fond ignoreront la nature des amendements déposés. Votre projet vise seulement à limiter le temps du débat pour accélérer le rythme du travail parlementaire, ce qui restreint la capacité d'expression des députés. C'est la raison pour laquelle nous demandons la suppression de cet article.

**M. Sylvain Waserman, rapporteur.** J'ai fait le point avec l'ensemble des présidents de commission au sujet des saisines pour avis. Ils ne s'opposent pas aux changements proposés qui procèdent d'un choix rationnel. Avis défavorable.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Puis elle adopte l'article 22 sans modification.*

### **Après l'article 22**

*La Commission examine, en discussion commune, les amendements CL88 de M. David Habib et CL82 de Mme Cécile Untermaier.*

**Mme Cécile Untermaier.** Mon amendement CL82 porte encore sur un sujet aride : l'étude d'impact.

Dans le cadre des travaux menés sous l'égide de Claude Bartolone, nous avons mis en avant la nécessité de décorrélérer l'étude d'impact du projet de loi. Il nous semble essentiel de créer une nouvelle phase du débat entre le dépôt du projet de loi et son examen en commission afin d'étudier ce document censé fonder les décisions du Gouvernement, auquel aucune étape du processus législatif n'est aujourd'hui consacrée. Chaque groupe disposerait d'un temps de parole pour exprimer sa position sur la qualité de l'étude d'impact et pourrait vérifier, comme le précise le Règlement, qu'elle expose avec précision l'articulation avec le droit européen, les charges qui découlent du texte pour les administrations et bien d'autres éléments. Cela permettrait d'avancer dans la discussion du projet de loi lui-même.

Le rapporteur d'application aurait désormais l'obligation de travailler sur l'étude d'impact et de faire part des résultats de son analyse.

**M. Sylvain Waserman, rapporteur.** À mon sens, ces débats, fondamentaux, sur l'étude d'impact doivent avoir lieu en commission et non en séance publique comme votre

amendement le propose. À la commission des Affaires étrangères, j'ai pu voir comment la présidente avait réussi, en bataillant, à obtenir un nouveau cahier des charges.

De manière générale, il ne faut pas surréglementer la façon dont les commissions travaillent. Nous nous demandons jusqu'où va le domaine de la loi et nous devons nous demander de la même manière jusqu'où va le domaine du Règlement. Je suis partisan d'une grande liberté pour les commissions et pour leurs présidents et présidentes qui doivent pouvoir exprimer leur talent.

**Mme Cécile Untermaier.** Je ne suis pas favorable non plus à la surréglementation et je fais toute confiance aux présidents et présidentes de commission. Mais depuis des années, nous constatons que les études d'impact sont insuffisantes, quels que soient les gouvernements qui les présentent. Cette piètre qualité nuit à la réflexion que nous pouvons avoir sur le texte lui-même et sur sa pertinence. Nous disons que nous traitons de trop de lois mais c'est souvent parce que nous ne pouvons en mesurer le bien-fondé. Nous sommes dans notre rôle en exigeant du Gouvernement qu'il nous transmette les éléments nécessaires pour apprécier l'impact d'une loi. L'examen approfondi de ces documents n'a pas à dépendre du bon vouloir des présidents de commission. Ce doit être une étape préalable avant l'examen de tout projet de loi.

**M. Philippe Gosselin.** Les uns et les autres, nous avons tous constaté, quels que soient les gouvernements, l'indigence des études d'impact qui se contentent d'aligner deux ou trois banalités assorties de quelques chiffres, éléments qui orientent la réflexion et qui lui nuisent.

Au-delà du temps que nous pourrions consacrer à les analyser plus en profondeur, se pose la question de la capacité du Parlement à mener une contre-expertise. Pourquoi ne pourrait-il pas consulter des institutions comme la Cour des comptes ou l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) ou même avoir recours à des cabinets extérieurs ?

Si nous ne pouvons achever ce chantier avec la réforme en cours du Règlement, il faudra le poursuivre. On ne peut dignement légiférer avec des éléments aussi insuffisants que ceux qui figurent trop souvent dans les études d'impact et je ne parle pas seulement de la période actuelle.

**M. André Chassaigne.** La mauvaise qualité des études d'impact est de notoriété publique. Les conseillers d'État soulignent volontiers qu'elles sont très insuffisantes. Elles reposent souvent sur un travail superficiel qui ne tire pas toutes les conséquences de la mise en œuvre des dispositions proposées dans le projet de loi au point que certaines lois ne peuvent être appliquées, faute d'avoir fait l'objet d'une étude d'impact suffisamment approfondie.

Cela vient aussi de l'accélération du rythme législatif. Les ministres se montrent impatients et les projets de loi arrivent trop rapidement en discussion.

Un autre problème se pose : la multiplication d'amendements déposés en cours de débat par le Gouvernement. Par définition, ils ne font pas l'objet d'études d'impact alors que certains introduisent des changements fondamentaux. Nous l'avons vu lors de la réforme ferroviaire.

**M. David Habib.** Comme vous le savez, je suis le seul de mon groupe à n'avoir pas voté le texte qui a mis fin à la recherche ainsi qu'à l'exploitation des hydrocarbures. Son étude d'impact prévoyait comme conséquence moins de 300 suppressions d'emploi. Or les salariés qui travaillent dans l'industrie pétrochimique sont au nombre de 10 000 sur le seul bassin de Lacq, dans ma circonscription, et de 20 000 dans l'ensemble du Béarn. Le préfet de l'époque lui-même avait considéré que cette étude d'impact était une honte pour notre territoire. Lorsque j'avais évoqué ces enjeux avec les ministres concernés, Nicolas Hulot le premier a reconnu qu'une faute avait été commise. Et il m'avait dit – il venait juste d'arriver aux responsabilités – qu'il fallait changer ces pratiques. J'ai eu l'occasion ensuite de rencontrer la personne qui a rédigé l'étude d'impact : elle a reconnu qu'elle avait oublié l'existence du bassin de Lacq.

Notre amendement CL88 vise à créer un temps de débat afin que nous puissions tous partager les informations de façon objective avant d'examiner le texte de loi. Ce n'est pas alourdir la procédure parlementaire que de vouloir éviter que soient commises des erreurs manifestes aux conséquences locales ou nationales.

Si vous êtes vraiment animés du désir de parvenir à une convergence, vous pourriez accepter cet amendement.

**Mme la présidente Yaël Braun-Pivet.** En tant que présidente de cette commission, j'ai envie de vous dire : « Chiche ! ». Chaque commission est libre de ménager un tel temps de débat. Nous pourrions très bien décider lors des réunions du bureau quels sont les textes dont il serait utile d'étudier au préalable l'étude d'impact. Nous avons bien vu que les pratiques de la commission des Lois pouvaient être pertinentes. Tentons ! Rien ne sert de tout détailler dans notre Règlement.

**M. Sylvain Waserman, rapporteur.** Je suis défavorable aux deux amendements : au CL88, parce qu'il impose à la commission d'organiser un débat « *dans les plus brefs délais* » ; au CL82, parce qu'il prévoit un tel débat en séance publique. Je le répète, nous devons laisser la liberté aux commissions d'organiser ces débats.

**M. David Habib.** Monsieur le rapporteur, nous sommes tout prêts à accepter des sous-amendements. M. Chassaigne évoquait la possibilité que la Conférence des Présidents choisisse les textes donnant lieu à un examen de l'étude d'impact.

**M. Bruno Questel.** Je comprends vos objectifs mais au niveau pratique, je ne vois pas en quoi examiner l'étude d'impact avant le projet de loi nous permettrait de déceler des erreurs comme celles qu'a soulignées notre collègue David Habib.

*La Commission rejette successivement les amendements.*

*Elle examine ensuite, en discussion commune, les amendements CL97 de M. Raphaël Schellenberger, CL153 de Mme Danièle Obono et CL154 de M. Ugo Bernalicis.*

**M. Raphaël Schellenberger.** À travers le projet de réforme constitutionnelle et cette proposition de résolution se fait jour la volonté de réaffirmer l'importance des articles 40 et 41 qui portent sur la non-recevabilité des amendements ayant un impact sur les ressources publiques ou relevant du domaine réglementaire. Nous n'avons pas d'opposition de principe à ces articles. En revanche, il nous paraît nécessaire de réfléchir à leur application.

Aujourd'hui, l'application de l'article 40 est le fait du président de la commission des Finances qui seul, avec les administrateurs, met en place une jurisprudence. Nous avons vu que sur certains sujets, elle se distinguait de celle du Sénat, ce qui en soi n'est pas choquant mais qui alimente l'incompréhension. Une forme de contestation de l'irrecevabilité financière de certains de nos amendements est apparue au fil de l'examen des textes.

Dans cet amendement, dont la rédaction est un peu lourde, j'en ai bien conscience, nous proposons de créer une commission composée de membres de la commission des Finances nommés en respectant la composition politique de notre Assemblée qui apprécierait l'irrecevabilité. Une fois la jurisprudence établie, son fonctionnement deviendrait plus routinier et donc plus rapide. J'imagine qu'aujourd'hui cela ne prend pas énormément de temps au président de la commission des Finances de se prononcer sur la recevabilité de certains amendements.

**Mme Danièle Obono.** Par l'amendement CL153, nous proposons de créer une procédure contradictoire portant sur les modifications ou irrecevabilités prononcées sur les amendements. À plusieurs reprises, il nous est arrivé ne pas comprendre les raisons pour lesquelles tel ou tel amendement avait été déclaré irrecevable. La possibilité d'avoir un recours existe dans de très nombreuses administrations locales et sociales. Pouvoir échanger sur les choix d'irrecevabilité nous permettrait d'améliorer le travail législatif et faciliterait le travail des collaborateurs.

Je rappelle qu'en 2014, un certain François de Rugy avait déposé un amendement similaire...

Quant à l'amendement CL154, il tend à créer une commission d'appel qui assurerait une voie de recours contre des décisions de modification ou d'irrecevabilité.

**M. Sylvain Waserman, rapporteur.** Il faudrait intégrer dans nos réflexions sur l'irrecevabilité l'article 45 qui dispose que tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis.

Le Conseil constitutionnel a validé avec force la façon dont nous gérons ces irrecevabilités. Il a clairement établi que la méthode que nous suivons ne pose aucun problème constitutionnel et qu'elle est respectueuse des droits de l'opposition.

Sur l'irrecevabilité au titre de l'article 40, j'ai fait le point avec Éric Woerth qui m'a précisé que le filtrage constituait une charge de travail importante. Aucun doute ne saurait être émis quant à la procédure qu'il suit et aux résultats qu'il obtient.

Mon avis est défavorable sur ces amendements. La collégialité et le recours amendement par amendement sont des idées séduisantes mais elles ne sont pas opérantes.

**Mme la présidente Yaël Braun-Pivet.** J'ajouterai que depuis juin 2018, la commission des Lois adresse des notifications individuelles aux députés dont des amendements ont été déclarés irrecevables pour leur en expliquer les raisons. Nous avons essayé de répondre à vos demandes, madame Obono, puisque vous aviez à plusieurs reprises formulé des réclamations.

**M. André Chassaigne.** Même si le Conseil constitutionnel a validé cette méthode, rien n'empêche de l'améliorer d'autant que j'ai la preuve qu'elle n'est pas si efficace que cela.

J'ai un exemple très précis : les mêmes amendements en loi de finances ont été déclarés recevables une année et irrecevables l'année suivante. Je peux vous les fournir.

**M. Sylvain Waserman, rapporteur.** Bien volontiers.

**M. André Chassaigne.** J'ai déposé un amendement à l'article 24 qui ne va pas jusqu'à proposer une commission pour statuer sur l'irrecevabilité mais qui prévoit que le président de la commission puisse être assisté d'un député de l'opposition et d'un député de la majorité qui donnent leur point de vue sur l'irrecevabilité afin de garantir le pluralisme.

**Mme Danièle Obono.** Madame la présidente, les notifications que vous évoquez ne précisent nullement les motifs pour lesquels tel ou tel amendement a été déclaré irrecevable. L'appréciation de la recevabilité d'un amendement repose sur un choix politique. Il faut prendre en compte le fait qu'il ne s'agit pas d'une application neutre d'un article de la Constitution. Nous avons pu le voir dernièrement.

**M. Sylvain Waserman, rapporteur.** Ce n'est pas un choix politique. M. Woerth appartient à un groupe de l'opposition et quand il statue sur la recevabilité en tant que président de la commission des Finances, il ne prête pas attention au fait qu'un amendement a été déposé par des membres de La France insoumise ou un autre groupe pour prendre sa décision.

Je n'ai jamais entendu quiconque se plaindre de n'avoir pas reçu de réponses à ses questions. Le dialogue est toujours possible. Ces méthodes fonctionnent bien, elles ont été validées. Il n'y a aucune volonté de favoriser tel ou tel groupe.

Je maintiens mon avis défavorable et je répète qu'il ne faut surtout pas politiser ce sujet, qui est de nature technique : il s'agit uniquement de se prononcer sur la conformité à la Constitution.

*La commission rejette successivement les amendements.*

**Article 23** (art. 91 du Règlement de l'Assemblée nationale) : *Révision de l'organisation de la discussion consacrée aux orateurs institutionnels, aux orateurs des groupes et aux motions de procédure*

*La Commission est saisie des amendements identiques CL155 de Mme Mathilde Panot et CL229 de M. Stéphane Peu.*

**Mme Danièle Obono.** Nous nous opposons à cet article qui vise à réduire les prises de parole en séance publique et les défenses de motion : suppression du temps de parole des rapporteurs pour avis, limitation à dix minutes, sauf décision contraire de la Conférence des Présidents, de l'intervention du rapporteur de la commission saisie au fond, limitation à quinze minutes de la défense d'une motion de rejet préalable, suppression de la possibilité de défendre une motion de renvoi en commission...

Tout cela constitue une limitation inacceptable du travail parlementaire. Ces mesures conduiraient à une restriction radicale du temps d'expression des députés, bref à une remise en cause du fondement même de notre Assemblée qui est d'être un lieu de débat et non pas une chambre d'enregistrement.

**M. André Chassaigne.** Avec cet article 23, vous y allez vraiment avec la grosse cisaille de chantier !

Pourquoi supprimer le temps de parole alloué au rapporteur pour avis ? Je considère que le regard et l'analyse d'un rapporteur d'une autre commission que celle qui est saisie au fond présente un grand intérêt.

Pourquoi limiter à dix minutes l'intervention du rapporteur de la commission saisie au fond ? Certains textes de loi exigeraient bien plus.

Pourquoi limiter à quinze minutes la défense d'une motion de rejet préalable ? Il n'y a pas si longtemps, quand j'ai été élu député en 2002, c'était une heure trente qui nous était impartie. Certes, il fallait les tenir, mais de là à nous laisser six fois moins de temps pour décortiquer un texte !

Pourquoi supprimer la motion de renvoi en commission ? Avec l'expérience d'ancien que j'ai, je peux vous fournir des exemples de textes renvoyés en commission. Ils sont rares mais ils existent. Citons notamment une motion que j'avais défendue sur le projet de loi relatif aux organismes génétiquement modifiés (OGM). Adoptée à une voix près, elle avait donné lieu à un réexamen épique en commission.

Emparons-nous donc des cisailles de chantier pour supprimer l'article 23 !

**M. Sylvain Wasserman, rapporteur.** Lorsque la commission saisie au fond aura achevé l'examen d'un texte, c'est son rapporteur qui le défendra en séance publique. Je peux comprendre que certains soient frustrés à l'idée de ne pouvoir suivre dans l'hémicycle les travaux de la commission saisie pour avis, mais les présidents de commission avec qui j'ai échangé ont accepté cet équilibre, qui est dans la logique de la proposition de résolution.

Les dix minutes de temps de parole pour le rapporteur de la commission saisie au fond ne sont rien d'autre que la pratique actuelle. Le président peut toujours décider d'allonger ce temps de parole, le cas échéant.

Quant à la motion de rejet, elle doit d'abord servir à soulever la question de la constitutionnalité d'un texte. En quinze minutes, il me semble que le point peut être fait sur cette question.

**M. Philippe Gosselin.** Avec cet article 23, c'est carrément « massacre à la tronçonneuse »... Il faut relier les dispositions concernant les rapporteurs pour avis à celles de l'article 22 : ils deviendront les muets du sérail à double titre puisqu'ils n'auront plus la parole dans l'hémicycle et que leurs avis ne seront plus publiés. Nous franchissons là une limite inacceptable !

Il est censé y avoir un travail de coécriture entre différentes commissions qui s'intéressent à un même texte, ce que je trouve plutôt enrichissant. Nous le voyons bien lors du débat budgétaire, pour lequel des mesures spécifiques sont prévues, dont je prends acte.

**M. Bruno Questel.** Le rapport pour avis sera annexé au rapport de la commission saisie au fond !

**M. Philippe Gosselin.** Ça va bien les annexes ! Le fait est qu'il n'y aura plus de débat, ce qui est, évidemment, dramatique.

Je reviendrai à travers des amendements de mon groupe sur les motions de rejet préalable et de renvoi en commission. La limitation à quinze minutes pourrait me convenir à condition que les deux motions de procédure soient maintenues car elles ont chacune leur intérêt.

Je vous invite, mes chers collègues, à bien réfléchir au rôle des rapporteurs pour avis. Voter cet article 23, ce serait saper la complémentarité du travail des commissions, la pluridisciplinarité, la possibilité d'avoir des regards croisés sur un même sujet.

**M. David Habib.** Au nom du groupe socialiste, je veux m'associer à ces amendements. Ce cumul de mesures aboutit à quelque chose d'à la fois spectaculaire et profondément ridicule.

Quand on s'étonne de la suppression des motions de renvoi en commission, on nous répond qu'elles n'aboutissent pas. Avec le même raisonnement, on pourrait tout aussi bien supprimer les amendements de l'opposition puisqu'aucun n'est adopté ou presque.

Si le seul enseignement que vous avez tiré de votre expérience depuis deux ans à l'Assemblée nationale, c'est qu'il faut tout supprimer, les Français trouveront d'autres moyens de débattre. Or nous avons tous le souci de voir le rôle du Parlement consacré.

Je vous demande, monsieur le rapporteur – car je vous sais motivé par la recherche de l'intérêt général – de modifier cette proposition de résolution. Vous avez quinze jours pour le faire : nous ne pouvons examiner en séance publique un texte aussi inepte, permettez-moi de le dire.

*La Commission rejette les amendements.*

*Elle est saisie de l'amendement CL167 de Mme Cécile Untermaier.*

**Mme Cécile Untermaier.** Cet amendement de coordination, qui s'articule avec les amendements que j'ai déjà présentés, vise à donner la possibilité au co-rapporteur de la commission des affaires européennes d'intervenir en séance publique.

Je sens bien que cette volonté de donner de la cohérence au travail mené dans diverses commissions et de travailler au fond sur les textes, avec une certaine aridité et une certaine exigence, ne vous intéresse pas vraiment. Tout le temps que vous aurez gagné avec vos grignotages servira à dégager un boulevard qui permettra au Gouvernement de présenter encore plus de textes. Il me semble que ce temps, nous pourrions plutôt l'utiliser à réfléchir sur les textes et à contraindre le Gouvernement à accompagner ses projets de loi d'outils à même de nous éclairer.

Cela dit, je retire cet amendement. Nous travaillerons, je l'espère à brève échéance, sur ces questions qui me tiennent vraiment à cœur. Au-delà du rythme législatif, il faut aussi prêter attention à la fabrique de la loi.

*L'amendement est retiré.*

*La Commission en vient à l'amendement CL74 de Mme Cécile Untermaier.*

**M. David Habib.** Madame la présidente, savez-vous quel ministre, sous l'ancienne législature, a consommé le plus de temps de parole ? Trois fois plus que les autres ministres ?

Eh bien, c'était Emmanuel Macron, qui ralentissait les débats. Peut-être a-t-il vécu difficilement ces moments et vous a-t-il demandé de réduire le temps de parole de celui qui pourrait lui succéder ? C'est une erreur monumentale. Nous souhaitons que les dispositions qui sont prévues en ce qui concerne les motions de procédure soient supprimées.

Je comprendrais tout à fait en revanche qu'en deuxième lecture, on modifie les règles liées aux motions. La question de la constitutionnalité ne se pose plus car on peut considérer qu'elle a été réglée par la première lecture. La question du renvoi en commission devrait ne pas avoir à se poser non plus.

**M. Sylvain Waserman, rapporteur.** Il est nécessaire, monsieur Habib, de conserver la motion de rejet préalable : le texte n'est pas forcément le même qu'en première lecture et la question de sa conformité avec la Constitution se pose à nouveau.

Avis défavorable.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Elle est saisie de l'amendement CL256 de Mme Élodie Jacquier-Laforge*

**Mme Élodie Jacquier-Laforge.** Cet amendement s'articule avec l'amendement CL257 que je défendrai en même temps.

Nous proposons de réduire à dix minutes le temps imparti pour la présentation des motions de procédure tout en conservant, en contrepartie, la motion de renvoi en commission en première lecture. Le temps ainsi dégagé participerait aux efforts effectués pour supprimer les séances de nuit, antidémocratiques à mon sens.

**M. Sylvain Waserman, rapporteur.** Je salue votre volonté de trouver un équilibre. Je vous propose d'en rester à la logique de la proposition de résolution et de le retirer en vue de l'examen en séance publique.

**Mme Élodie Jacquier-Laforge.** Je suis prête à le retirer mais je considère qu'il faut maintenir la possibilité de défendre des motions de renvoi en commission en première lecture car elles ont un sens à ce stade du débat. Nous sommes très déterminés à le défendre par la suite.

**M. Bruno Questel.** Je suggère que nous intégrions toutes les considérations sur les horaires et le nombre de séances dans la réflexion que nous allons mener sur l'organisation hebdomadaire des séances.

**M. Philippe Gosselin.** Je souscris à la proposition de notre collègue, à condition que cette synthèse ne conduise pas à réduire les temps de parole pour faire rentrer ce qui ne devrait pas rentrer. Mettre des cercles dans des carrés ou l'inverse, ce n'est pas facile.

**Mme la présidente Yaël Braun-Pivet.** Je propose que notre petit groupe de travail se réunisse mardi pour en discuter.

*L'amendement est retiré.*

*La Commission examine, en discussion commune, les amendements CL58 et CL59 de M. Philippe Gosselin et l'amendement CL257 de Mme Élodie Jacquier-Laforge.*

**M. Philippe Gosselin.** La motion de renvoi en commission nous paraît tout aussi importante que la motion de rejet préalable et nous voulons qu'elle soit maintenue, mais nous sommes prêts à accepter que le temps imparti ne soit plus que de quinze minutes pour les défendre.

Cela dit, j'accepte de retirer mes amendements.

**Mme Élodie Jacquier-Laforge.** J'ai déjà défendu mon amendement que je retire également.

*Les amendements sont retirés.*

*La Commission en vient à l'amendement CL68 de Mme Cécile Untermaier.*

**Mme Cécile Untermaier.** Nous souhaitons ajouter l'alinéa suivant : « *Les motions mentionnées au présent article sont attribuées dans le cadre d'une procédure transparente. En cas de tirage au sort, les groupes sont représentés.* ».

**M. Sylvain Waserman, rapporteur.** Cette procédure d'attribution des motions repose actuellement sur un tirage au sort parmi les 577 députés. Elle est donc totalement transparente.

**Mme Cécile Untermaier.** Oui mais les groupes ne sont pas représentés.

**Mme la présidente Yaël Braun-Pivet.** Nous pouvons faire pleine confiance aux fonctionnaires de l'Assemblée nationale et à leur déontologie.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Elle adopte l'article 23 sans modification.*

**Article 24** (art. 93 du Règlement de l'Assemblée nationale) : *Renforcement du contrôle de la recevabilité des amendements au titre de l'article 41 de la Constitution*

*La Commission examine les amendements identiques CL77 de Mme Cécile Untermaier, CL156 de M. Ugo Bernalicis et CL230 de M. Stéphane Peu.*

**M. David Habib.** L'article 24 instaure un mécanisme de filtrage *a priori* des amendements qui ne relèveraient pas du domaine de la loi. De façon empirique, nous savons que nous ne rencontrons pas de difficultés majeures en la matière. C'est davantage le Gouvernement qui fait ce genre de confusions que les parlementaires qui, quel que soit leur groupe, sont particulièrement vigilants.

Nous proposons donc de supprimer cet article.

**Mme Danièle Obono.** Cet article prévoit que, sur chaque texte, le président de la commission saisie au fond adressera au Président de l'Assemblée une liste des amendements, y compris gouvernementaux, dont il estime qu'ils ne relèvent manifestement pas du domaine de la loi ou qu'ils sont dénués de portée normative.

Se prononcer sur la recevabilité ne relève pas de simples considérations techniques. Il s'agit d'un choix politique, comme cet article le montre très clairement. Nous demandons sa

suppression car il limite le droit d'amendement et renforce l'arbitraire du contrôle de recevabilité exercé par la Présidence et les présidents de commission.

**M. André Chassaigne.** Cet article veut régler la question des lois trop bavardes en écartant les amendements qui ne relèveraient pas du domaine législatif. Mais ce qu'il faut bien comprendre, c'est que déposer un amendement, même en sachant qu'on nous opposera qu'il appartient au domaine réglementaire, nous permet de susciter un débat et de faire remonter des attentes réelles. Cette procédure porterait un coup au débat législatif car elle l'appauvrirait.

**M. Sylvain Waserman, rapporteur.** L'article 41, qui dit en substance que la loi doit s'occuper de la loi, a été conçu pour protéger l'exécutif d'une intrusion du Parlement dans le domaine réglementaire. En réalité, cette exigence constitutionnelle est peu appliquée.

C'est aussi le cas de l'article 45, qui prévoit que tout amendement est recevable en première lecture, dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte. Ce laxisme nous a d'ailleurs valu un rappel à l'ordre de la part du Conseil constitutionnel. Du reste, les cavaliers, de plus en plus souvent sanctionnés par le Conseil constitutionnel, auraient pu être filtrés et déclarés irrecevables au titre de l'article 45.

Ce dont il est question ici, monsieur Chassaigne, c'est de qualité légistique. Lorsque l'on dit que la loi est trop bavarde, c'est souvent qu'elle empiète sur le domaine réglementaire. Nous proposons ici un mécanisme permettant de respecter avec plus de rigueur les principes constitutionnels ; ne le rejetez pas au motif qu'il vous priverait de débat.

**Mme Cécile Untermaier.** Je ferai remarquer que, sur l'article 41, le Conseil constitutionnel n'a jamais censuré un texte – mais vous me répondrez, fort légitimement, que ce n'est pas une raison.

Je pense comme vous que l'exigence de lisibilité, de clarté et d'intelligibilité de la loi nous oblige à écarter ce qui est du domaine réglementaire. C'est bien ce que nous faisons lorsque nous retirons un amendement après que le Gouvernement a jugé qu'il était d'ordre réglementaire. La loi est protégée puisque l'amendement finit toujours par être écarté en séance.

**M. Raphaël Schellenberger.** Je suis aussi très attaché à ce que la loi n'empiète pas sur le règlement. Mais votre logique, monsieur le rapporteur, est parfaitement incomplète, dans la mesure où vous faites peser cette obligation sur le seul droit d'amendement.

Un projet ou une proposition de loi qui empiète sur le domaine réglementaire passera au travers des filtres. L'inflation législative n'est pas causée par l'adoption d'une masse colossale d'amendements réglementaires ; elle est due aux textes d'ordre réglementaire que le Gouvernement soumet à notre délibération. Vous apportez une réponse, mais elle concerne un facteur mineur de l'inflation législative. Votre mécanisme fait peser l'obligation de respecter la séparation entre le domaine de la loi et celui du règlement – au demeurant assez floue – sur les seuls députés. C'est la raison pour laquelle il ne peut être accepté en l'état.

*La Commission rejette les amendements.*

*Puis elle examine, en discussion commune, les amendements CL96 de M. Raphaël Schellenberger et CL231 de M. Stéphane Peu.*

**M. Raphaël Schellenberger.** Cet amendement vise à créer une commission dont l'objet serait de s'exprimer sur la recevabilité au titre de l'article 41. Cette collégialité semble d'autant plus intéressante que ce contrôle, par nature, est moins technique que le contrôle au titre de l'article 40. Autant la recevabilité financière est affaire de mathématiques – il s'agit de savoir si l'amendement crée une charge –, autant la recevabilité réglementaire peut donner lieu à des discussions plus subtiles.

Je soumetts à votre réflexion un autre élément. Si un texte ou un article est déjà d'ordre réglementaire, l'application stricte du contrôle des amendements au titre de l'article 41 reviendra à empêcher le législateur de modifier un article. Le mécanisme que je vous propose est peut-être trop lourd et mal adapté, mais nous devons réfléchir à la façon d'organiser ce contrôle de recevabilité.

**M. André Chassaigne.** Monsieur le rapporteur, vous avez répondu que l'appréciation de la recevabilité était technique, ce qui sous-entend que ce sont les administrateurs de la commission qui ont le pouvoir d'instruire. Je crois, au contraire, que le politique doit conserver un regard sur ces questions. Pouvez-vous me dire pourquoi un même amendement est déclaré irrecevable une année, puis recevable l'année suivante ? La mécanique a-t-elle été grippée, et pour quelles raisons ?

Cet amendement vise à associer à la délibération un député membre de la majorité et un député membre de l'opposition, non pour en faire une question politique, mais pour qu'ils puissent porter leur regard sur ce contrôle.

**Mme la présidente Yaël Braun-Pivet.** Ce n'est pas une décision qui est prise uniquement par les administrateurs : ils sélectionnent les amendements qui pourraient être déclarés irrecevables, puis ils me les soumettent.

**M. André Chassaigne.** Vous me donnez raison !

**Mme la présidente Yaël Braun-Pivet.** Nous prenons le temps de les examiner un par un, et nous en discutons. Il s'agit d'une décision de la présidence, elle n'est pas politique.

**M. André Chassaigne.** Pourquoi varie-t-elle dans le temps sur un même amendement ?

**M. Sylvain Waserman, rapporteur.** J'ai expliqué à Mme Obono que nous ne procédions pas selon une logique politique ; cela ne signifie pas pour autant que ce n'est pas un élu qui tranche. C'est bien le président de la commission des Finances, en commission et en séance publique, qui tranche sur la recevabilité au titre de l'article 40 et, dans ce mécanisme, le président de la commission saisie au fond et le président de l'Assemblée pour la séance publique.

La discussion que j'ai eue avec M. Woerth sur ce sujet est très éclairante. Le président de la commission des Finances m'a parlé de ses échanges avec les administrateurs sur les cas complexes et d'une règle qu'il applique en dernier ressort : en cas de doute trop important, l'amendement est déclaré recevable.

Je pense que le traitement est de bonne qualité et qu'il y a peu de réclamations qui n'aient reçu d'explication. Nous devons faire confiance aux présidents des commissions. Nous devons en tout cas trouver une solution, car il s'agit d'une exigence constitutionnelle.

**M. André Chassaigne.** Pourquoi cela vous gêne-t-il qu'une autre personne entre dans le processus ?

**Mme la présidente Yaël Braun-Pivet.** Cela n'a rien à voir avec une gêne quelconque, monsieur Chassaigne.

**M. Philippe Gosselin.** Madame la présidente, personne ne vous accuse de partialité et le président Chassaigne, lorsqu'il évoque ce cas, n'établit pas de rapport avec la majorité actuelle. Mais imaginons une autre majorité, avec des députés moins attachés à l'impartialité et à l'égalité entre parlementaires : les procédures pourraient être très partiales.

Nous ne vous faisons pas de procès, pas plus qu'aux autres présidents de commission. Mais pourquoi refuser d'inscrire dans le Règlement cette forme de protection, l'assurance que le contrôle est effectué « au-dessus de la mêlée ? Il n'y a pas grand risque à le faire : en réalité, si quelques questions peuvent parfois se poser, la très grande majorité des amendements ne posent pas de difficultés particulières.

Il y a là une sorte de faux débat : nous nous arc-boutons, alors que nous pourrions parvenir à un mécanisme simple, qui ne serait pas sujet à caution.

**Mme la présidente Yaël Braun-Pivet.** C'est vrai, l'immense majorité des amendements déposés sont recevables. Mais dans la pratique, lorsque la date limite pour le dépôt est fixée le lundi, à midi, pour un examen en commission le mercredi, où trouver le temps de convoquer une commission de dix députés, afin qu'elle puisse statuer sur la recevabilité des amendements ? Le dispositif prévu par M. Schellenberger ne fonctionne pas !

**Mme la présidente Yaël Braun-Pivet.** Voici comment les choses se passent concrètement : je suis à l'Assemblée, les administrateurs viennent me voir, me soumettent les amendements... M. Gosselin l'a rappelé, il n'y a pas un exemple de suspicion quant à notre impartialité : sur la réforme de la justice, nous avons déclaré irrecevables des amendements aussi bien de l'opposition, de la majorité que du Gouvernement. Le Conseil constitutionnel est à cet égard très rigoureux et a validé les procédures que nous avons mises en place. Si l'on veut travailler correctement dans une assemblée, on ne peut jeter la suspicion sur chacune des décisions qui y sont prises.

**M. André Chassaigne.** C'est le verrou !

**M. Christophe Euzet.** Lorsqu'un système donne à peu près satisfaction, il ne faut pas s'évertuer à le changer.

Monsieur Schellenberger, il ne faut pas s'émouvoir de ce que des projets de loi contiennent des dispositions réglementaires. Le fait que le législatif charrie des dispositions réglementaires étend notre domaine de compétence. L'exécutif a la faculté de demander la délégalisation des dispositions réglementaires contenues dans la loi, et il ne manque pas de le faire lorsqu'il en a l'occasion. Si cela ne nous donne pas la possibilité d'amender, cela ne doit pas nous priver de la faculté d'examiner et de délibérer sur les dispositions réglementaires contenues dans les textes de loi. Mieux vaut éviter de bouger les choses sur ce point.

*La Commission rejette successivement les amendements.*

*Elle est saisie de l'amendement CL34 de M. Michel Zumkeller.*

**Mme Maina Sage.** Nous proposons que l'auteur d'un amendement frappé d'irrecevabilité au titre de l'article 41 puisse demander une explication écrite.

**M. Sylvain Waserman, rapporteur.** Dans la pratique, cet amendement est satisfait : je ne connais personne qui se soit plaint de n'avoir pu obtenir d'explication sur l'irrecevabilité de son amendement. Par ailleurs, prévoir un *reporting* systématique me paraît disproportionné. Avis défavorable.

**M. Raphaël Schellenberger.** Madame la présidente, je n'ai aucun soupçon quant à votre travail et à celui des administrateurs de la commission des Lois.

Que vous souhaitiez accentuer le contrôle de recevabilité au titre de l'article 41 ne me dérange pas. Pour autant, il ne me semble pas souhaitable d'en calquer le fonctionnement sur celui du contrôle de recevabilité financière, car la nature du contrôle n'est pas la même et son automaticité pas évidente.

Il y a, sur la recevabilité au titre de l'article 41, une appréciation d'opportunité. La façon dont vous procédez à ce contrôle ne suffira sans doute plus lorsque l'on vous demandera d'examiner davantage d'amendements. Nous n'interrogeons pas votre pratique actuelle, mais ce qui vous sera demandé demain.

Votre explication, monsieur Euzet, me dérange quelque peu. Vous avez dit en substance que c'était bien que le législateur intervienne dans le domaine réglementaire, mais qu'il ne pouvait pas déposer d'amendements d'ordre réglementaire : il y a donc bien un problème ! Si nous voulons améliorer la qualité de nos travaux, il faut le résoudre.

**Mme Maina Sage.** Notre amendement ne vise pas à rendre ce droit automatique : l'explication écrite n'est fournie qu'à la demande de l'auteur de l'amendement. Il est vrai que la dernière décision du Conseil constitutionnel, qui précise que l'irrecevabilité n'a pas à être justifiée, est assez inquiétante. À cet égard, le Règlement pourrait permettre à chaque député de savoir pourquoi son amendement a été frappé d'irrecevabilité.

Nous sommes en train de parler de la raison même de notre présence ici : faire le droit, en débattre, l'enrichir, le modifier. Vous touchez au droit d'amender, un des droits fondamentaux du parlementaire. Je regrette que vous rejetiez nos propositions constructives, qui visent à instiller de la transparence dans les décisions. Vous ne voulez pas qu'une autre personne délibère avec le président de la commission ; acceptez au moins que celui-ci puisse avoir à fournir une explication écrite.

**Mme Danièle Obono.** Si nous discutons du contrôle de recevabilité, c'est bien qu'un article vise à le renforcer ? Ce n'est pas nous qui avons inventé cette proposition de résolution ! Vous parlez de suspicion, mais la suspicion n'est-elle pas au fondement du Parlement, qui exerce une suspicion permanente à l'égard de l'exécutif ? (*Exclamations.*) Relisez vos classiques sur l'équilibre des pouvoirs ! Il existe une suspicion permanente à l'égard de l'exécutif, qui ne doit pas outrepasser ses prérogatives : c'est une question d'équilibre.

**M. Philippe Gosselin.** C'était plutôt l'inverse sous la III<sup>e</sup> et la IV<sup>e</sup> République ! Relisez Montesquieu !

**M. Rémy Rebeyrotte.** Et ne le confondez pas avec Robespierre !

**Mme Danièle Obono.** Nous devrions monter un club de lecture parlementaire sur ce sujet ! La question n'est pas de mettre en cause les individus et leur probité, mais bien de contrôler l'autre pouvoir.

Assumons la nature du système, l'équilibre des pouvoirs ! Si nous estimons que tout le monde fait bien ce qu'il a à faire, alors nous n'avons rien à faire ici, et certainement pas à exercer notre mission de contrôle de l'action du Gouvernement.

S'il n'y a pas une application mécanique des textes, c'est que l'esprit compte, tout autant que la lettre. Selon l'appréciation d'une personne, un amendement sera considéré recevable, un autre sera jugé hors des lignes. C'est naturel, il faut l'assumer ! Équilibrer cette décision grâce à la participation d'un tiers participe à l'amélioration du débat politique – au sens où il donne lieu à un échange de points de vue. Ce n'est pas quelque chose de mal, dont il faudrait s'excuser.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Puis elle adopte l'article 24.*

**Article 25** (art. 95 du Règlement de l'Assemblée nationale) : *Intervention des députés sur les articles en séance publique*

*La Commission est saisie des amendements identiques CL60 de M. Philippe Gosselin, CL72 de M. David Habib, CL157 de Mme Danièle Obono et CL232 de M. Stéphane Peu.*

**M. Philippe Gosselin.** Nous sommes très enthousiastes à l'idée de défendre ces amendements de suppression ; il y a là comme les derniers soubresauts d'un mourant ! Par touches successives et somme toute subtiles, vous cherchez à assommer l'opposition.

Les interventions sur l'article permettent aujourd'hui aux orateurs, parfois d'un même groupe, d'exprimer leurs sensibilités différentes, de pointer un sujet particulier, et d'accroître aussi, il faut le dire, leur visibilité, dans un monde de communication et d'images.

Désormais, il n'y aura qu'un orateur par groupe inscrit à l'article. Cela nie la singularité de l'élection, qui fait de chaque député un représentant de la Nation : d'une certaine façon, vous muselez la représentation nationale. En outre, vous placez les présidents de groupe au cœur du dispositif, puisqu'il leur reviendra de désigner les orateurs.

C'est une négation complète de l'expression individuelle du parlementaire, qui s'ajoute à l'impossibilité de s'exprimer sur les amendements identiques, à la suppression d'autres facultés de prise de parole pendant les débats. Encore une fois, ce n'est pas la publication des contributions au *Journal officiel* – qui nie d'ailleurs le caractère contradictoire du débat parlementaire – qui pourra se substituer à ces procédures.

Je le répète avec force et peut-être véhémence : l'article 25 constitue un *casus belli*. Nous ne pouvons pas l'accepter.

**M. David Habib.** Il y va de l'essence même du débat parlementaire. Je l'ai dit, monsieur le rapporteur, nous trouverons la réplique, car il est dans la nature humaine de répondre, et nous le ferons avant l'examen de la révision constitutionnelle. Ce texte se trouve

pris en sandwich entre deux réformes constitutionnelles – une avortée, une annoncée. Eh bien, nous trouverons la solution, avant. Ce que vous faites n'est pas sain.

La responsabilité des députés, c'est de s'exprimer. Pardonnez-moi de le dire ainsi, mais je suis député béarnais, avant d'être député socialiste. Je ne dois ma légitimité, mon élection, qu'à mes électeurs ; c'est à eux que je dois rendre compte de mes positions, pas à un président de groupe. Vous instituez une tutelle assez inacceptable sur les membres de l'Assemblée.

Nous l'avons dit plus tôt dans la journée, il peut y avoir des différences entre les députés ; vous devez admettre que, dans un même groupe, ces différences coexistent. Nous trouverons les solutions pour contourner une procédure qui relève d'une vision assez moyenâgeuse de la vie publique.

**Mme Danièle Obono.** Cet article prévoit que les interventions sur les articles d'un texte seront limitées à deux minutes et à un seul orateur par groupe, désigné par le président ou son délégué, plus un député pour les non-inscrits. Il s'agit là de limiter le temps d'expression des députés, donc l'exercice même du mandat. Cela nuit au débat, et au Parlement dans son ensemble. Dans votre vision, ce dernier « parlemente » trop et doit être réduit à la portion congrue. Cela le rendra encore plus désincarné et dépolitisé, pas simplement du point de vue des personnes censées l'animer, mais aussi du point de vue des citoyens. Vous nous expliquerez sûrement qu'il s'agit de rendre les débats plus efficaces et plus fluides ; autant les paralyser et les asphyxier totalement avant même qu'ils ne débutent !

Cet article, plus que tout autre, révèle la logique de ce texte. S'il devait être adopté, sachez que la parole parlementaire s'imposera de toutes les façons. Sera-ce contre vous, ou dans une bonne intelligence ? Pour le coup, la suspicion n'est même plus de mise : il est clair que vous faites systématiquement le choix de nous dresser contre vous, de tordre le bras des parlementaires. Vous en assumerez donc les conséquences.

**M. André Chassaing.** Les présidents de groupe seront à la fois gendarme et sélectionneur. Ce sera facile dans le cas d'un petit groupe comme le mien, sans doute beaucoup plus compliqué pour les groupes plus importants.

La France est riche de ses divers territoires, de ses sensibilités, de ses cultures locales : le regard que posera un député de la métropole ne sera pas le même que celui d'un député d'outre-mer. En s'exprimant sur l'article, le député ne donne pas seulement son analyse, il fait remonter des témoignages, apporte du concret, inspiré des échanges qu'il a dans sa circonscription. Cette limitation coupera court à cela, et c'est à un travail hors sol, détaché des réalités du terrain, que s'adonneront les députés. C'est gravissime !

**M. Sylvain Waserman, rapporteur.** C'est un débat que nous avons eu longuement. Je comprends, monsieur Habib, que vous vous sentiez plus Béarnais que socialiste ; mais convenez que c'est bien le président du groupe politique qui désigne l'orateur pour la discussion générale, ou le rapporteur sur un texte !

Je suis sincèrement convaincu qu'une expression claire sur l'article au nom d'un groupe politique est préférable au foisonnement d'expressions individuelles. Je respecte votre position : certes, il faut tenir compte de l'individualité du parlementaire, qui exerce pleinement sa liberté d'amender et ce faisant, sa différence au sein du groupe. Mais il est plus utile et plus lisible pour le citoyen de connaître la position de tel ou tel groupe sur l'article.

Ces positions – parole individuelle illimitée ou parole claire du groupe – sont irréconciliables. Le choix que le président Ferrand fait dans cette proposition de résolution, c'est que la position des groupes politiques doit être exprimée, de façon claire, sur chaque sujet. Personnellement, j'adhère à cette approche. Aucune vue claire ne peut se dégager lorsque quarante orateurs différents sont inscrits à l'article.

**M. Philippe Gosselin.** Il est incroyable d'entendre dire cela par un président de séance !

**M. Christophe Euzet.** Je comprends le souci de défendre le droit individuel d'amendement. Mais c'est oublier un peu vite que c'est le président du groupe qui distribue les rapports, qui désigne l'orateur dans la discussion générale. On en oublierait presque que nous avons été investis par un groupe politique qui nous a donné la possibilité de candidater et d'être présent dans cet hémicycle.

**M. Philippe Gosselin.** Chez nous, ça ne se passe pas comme ça !

**M. Christophe Euzet.** Encore une fois, vous confondez, dans le dispositif qui vous est proposé, la commission et la séance. Il n'est pas question de revenir sur les débats en commission, là où se fait réellement le travail. Certains sont plus habitués que nous à siéger sur les bancs de l'hémicycle, mais je vous le dirai de façon très crue : ces soirées en séance publique sont soporifiques ! Chacun, dans son silo, vient débiter son discours avec l'espoir de récupérer la vidéo pour la mettre sur son site internet, sans même écouter ce que disent les collègues.

C'est une succession de monologues, personne ne discute avec personne. Les débats gagneraient, et c'est l'objet de cette proposition, à être concentrés, de façon à retrouver la vigueur et l'intérêt pour les citoyens qu'ils ont complètement perdus.

**Mme Cécile Untermaier.** Il est scandaleux de parler ainsi des députés !

**M. Raphaël Schellenberger.** Ces propos nous confortent dans l'idée que cet article va à l'opposé des besoins de la démocratie parlementaire et l'intervention du rapporteur me convainc que ce que l'on suspectait au début de la discussion est désormais avéré. Vous assumez en fait totalement la transformation de l'équilibre entre les droits individuels du député et la caporalisation par les groupes politiques. Cela nous est tout simplement insupportable !

Il y a d'abord eu un discours selon lequel les groupes ne devaient pas être trop nombreux, mais le plus cohérent possible, que chacun y aurait sa place pour s'exprimer. Maintenant, le rapporteur nous explique que la position du groupe doit être claire, unanime, et qu'il ne peut y avoir qu'une intervention à l'article car il n'y a pas de raison qu'il y ait des nuances.

C'est tout de même invraisemblable ! Ce peut donc être le bazar dans un groupe tout au long de l'année, en fonction des différents textes, tant que n'est exprimée, sur les articles, qu'une seule position.

Il est évident que vous voulez faire taire le débat parlementaire. Dans une discussion sur l'article, on ne dit pas la même chose que dans une discussion générale : ainsi, un député peut être amené à déposer plusieurs amendements sur un article long de plusieurs pages ; il est

important qu'il intervienne au début de l'examen de l'article pour expliquer la cohérence entre ses différents amendements.

**M. Philippe Gosselin.** Nous sommes en train de transformer l'hémicycle en chambre d'enregistrement, mais d'enregistrement des silences ! Je vois dans cet article une tendance à la caporalisation, une forme d'allégeance au groupe.

Cette égalité de traitement apparente est en réalité une forme d'égalitarisme. Un groupe de 17 députés arrivera à s'accommoder d'une désignation, par son chef bien aimé, du député qui pourra parler. Mais *quid* d'un groupe de 101 députés, comme le groupe Les Républicains ? Sous une apparence d'égalité de temps de parole, ce sont en fait les petits groupes qui seront favorisés. Vous voyez bien que cela ne fonctionne pas, que c'est vicié.

Effectivement, nos approches sont très différentes. Je sais que je vais vous faire crier, mais bon nombre d'entre vous doivent peut-être leur élection à la force du groupe, non pas à leurs capacités individuelles – bien réelles néanmoins. (*Exclamations.*)

**M. Bruno Questel.** C'est nul !

**M. Philippe Gosselin.** Je ne fais pas de procès en incompétence ou en qualité intellectuelle, ce n'est pas le sujet. Je constate simplement que vous avez été amenés là par une avalanche politique, c'est un fait. Par conséquent, vous ne ressentez pas, comme certains d'entre nous, le poids d'une campagne individuelle de terrain. (*Mêmes mouvements.*)

Cette approche collective n'est pas la nôtre. Le processus de désignation, votre allégeance au groupe, une forme de caporalisation : ce n'est pas notre mode de fonctionnement.

**M. Rémy Rebeyrotte.** N'êtes-vous pas issu d'un parti avec un chef ?

**M. André Chassaigne.** Ne nous bagarrons pas : nous avons tous été désignés par une organisation politique ou par un mouvement !

Mais, c'est une question constitutionnelle : nous n'avons pas de mandat impératif. Il peut y avoir deux composantes dans un groupe, c'est le cas du mien, et, c'est plus rare, des approches différentes. Le groupe de la Gauche démocrate et républicaine était majoritairement favorable au projet de loi sur le mariage pour tous, mais certains députés communistes ou d'outre-mer ont exprimé, lors de la discussion sur les articles, des points de vue différents.

Faire la loi ne se résume pas à un acte mécanique, qui consiste à appuyer sur un bouton ; il s'agit aussi de faire sentir, au travers de nos interventions, la respiration du pays. La fonction de député va au-delà du simple vote de la loi : nous sommes là pour montrer ce qui se passe, nous représentons la Nation, riche de ses diversités.

**Mme Maina Sage.** Cet article pousse à l'extrême la volonté de réduire les interventions. J'espère que, d'ici à la séance, nous pourrions trouver une solution intermédiaire, peut-être un nombre d'interventions proportionnel à la taille des groupes. Bien sûr, une quarantaine d'interventions pour un article, cela peut sembler excessif, mais de là à passer à un orateur par groupe, c'est aller trop loin et manquer de réalisme.

**Mme Cécile Untermaier.** Monsieur le rapporteur, je sais que vous voulez trouver des terrains d'entente. Sur cet article, on sent une résistance très forte. Au nom du groupe Socialistes et apparentés, je vous demande instamment d'en faire état auprès de Richard Ferrand, dont je sais qu'il n'entend pas non plus bouleverser les pratiques au sein de l'hémicycle. Ce ressenti, on l'a entendu avec les interventions d'André Chassaigne ou de Philippe Gosselin, est très important.

**Mme Danièle Obono.** Monsieur le rapporteur, vous semblez penser sincèrement, avec le président Ferrand et les députés de La République en Marche, qu'un orateur par groupe suffit. Je ne comprends pas pourquoi vous considérez que le fonctionnement qui convient à votre groupe et à sa dynamique devrait s'appliquer à tous.

Ce n'est pas simplement une question de taille. Il y a dix-sept députés inscrits au groupe de La France insoumise, et autant de diversités et d'appréciations – ce qui en fait la richesse. Nous pensons qu'elles ont vocation à s'exprimer et à être entendues, aussi bien en commission qu'en séance publique.

Peut-être certains trouvent-ils les débats dans l'hémicycle trop longs et soporifiques ; quel que soit le temps de parole accordé aux orateurs, tout le monde zappe car l'attention ne peut être maintenue jusqu'à une heure du matin. Sans doute faut-il repenser l'organisation de l'ordre du jour.

Pour autant, même lorsque l'on a des désaccords, le débat en séance a un sens : il permet par exemple aux députés qui ne siègent pas dans la commission saisie au fond de s'exprimer. Qu'une personne parle pour 300 autres, c'est un fonctionnement qui vous convient peut-être, mais il n'y a aucune raison de l'imposer aux autres ! Concrètement, cela va réduire le débat parlementaire, et c'est le problème fondamental.

*La Commission rejette les amendements de suppression.*

*Elle adopte l'amendement rédactionnel CL307 du rapporteur.*

*Puis elle examine l'amendement CL35 de M. Michel Zumkeller.*

**Mme Maina Sage.** La réserve ou la priorité d'un article ou d'un amendement doit être sollicitée et annoncée au plus tard au début de la séance précédente.

**M. Sylvain Waserman, rapporteur.** Déroger à l'ordre de la discussion du texte permet de mieux organiser les débats, sur des sujets compliqués. C'est un outil utile et cette restriction ne bénéficierait pas à la qualité du débat. On perdrait une marge d'appréciation utile. Avis défavorable.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Les amendements CL262 de Mme Élodie Jacquier-Laforge et CL106 de M. Christophe Euzet sont retirés.*

*La Commission adopte l'article 25 sans modification.*

**Article 26** (art. 98 du Règlement de l'Assemblée nationale) : *Contrôle de la recevabilité des amendements au titre de l'article 45 de la Constitution*

*La Commission examine les amendements identiques CL158 de M. Ugo Bernalicis et CL233 de M. Stéphane Peu.*

**Mme Danièle Obono.** Nous demandons la suppression de cet article qui réduit la place accordée aux commissions saisies pour avis, alors même que ces saisines pour avis ont pour but d'éclairer le choix des députés. Elles garantissent la clarté et la sincérité des débats et permettent d'avoir plusieurs points de vue différents. À notre avis, cela permet que le débat soit plus riche, grâce à des analyses contradictoires. Nous proposons donc de supprimer l'article 26.

**M. André Chassaigne.** Notre amendement est dans la continuité de nos amendements précédents. On peut craindre que la procédure prévue à cet article soit appliquée d'une main trop lourde. Je pense qu'il faut des garde-fous, car on ne sait pas de quoi sera fait l'avenir.

**M. Sylvain Waserman, rapporteur.** Le garde-fou existe : c'est le Conseil constitutionnel. Les mêmes causes produisant les mêmes effets, j'ai le même avis, c'est-à-dire un avis défavorable.

*La Commission rejette les amendements.*

*Puis elle examine l'amendement CL78 de Mme Cécile Untermaier.*

**Mme Cécile Untermaier.** Il s'agit des cavaliers législatifs, c'est-à-dire des amendements n'ayant pas de lien avec le texte examiné. Nous rappelons qu'il est extrêmement délicat, quelquefois, d'apprécier le caractère direct ou indirect de ce lien. Comme vous le disiez très justement, monsieur le rapporteur, le garde-fou, c'est le Conseil constitutionnel. Si d'aventure le cavalier passe le stade de la commission et de la séance publique sans être écarté par le Gouvernement et par la majorité, le Conseil constitutionnel fera son office. Je pense donc que ce n'est pas la peine d'en rajouter. Laissons vivre le débat au Parlement.

**M. Sylvain Waserman, rapporteur.** Avis défavorable.

**M. Philippe Gosselin.** La jurisprudence du Conseil constitutionnel est en effet assez claire. J'appelle cependant l'attention de la commission sur le fait que cet article va un peu au-delà de l'article 45 relatif à l'irrecevabilité. Nous continuons d'être aux prises avec une restriction imposée aux commissions saisies pour avis. Non seulement il n'y a pour elles ni droit de publication ni droit de présentation, mais il n'y a plus de droit d'amendement.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Puis elle examine les amendements CL235 et CL234 de M. Stéphane Peu.*

**M. André Chassaigne.** Ces amendements se situent dans la continuité des amendements précédents, dictés par le souci de garantir un contrôle pluraliste capable d'objectiver les décisions.

*Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la Commission rejette successivement, les amendements.*

*Elle adopte l'amendement rédactionnel CL308 du rapporteur.*

*Puis elle examine l'amendement CL37 de M. Michel Zumkeller.*

**Mme Maina Sage.** Cet amendement de monsieur Zumkeller propose de soumettre ces questions d'irrecevabilité à la Conférence des Présidents.

**M. Sylvain Waserman, rapporteur.** C'est exactement le même sujet. Nous proposons d'en rester au mode de fonctionnement actuel.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Suivant l'avis défavorable du rapporteur, elle rejette l'amendement CL36 de M. Michel Zumkeller.*

*Puis elle adopte l'article 26 modifié.*

### **Après l'article 26**

*La Commission examine l'amendement CL83 de Mme Cécile Untermaier.*

**Mme Cécile Untermaier.** Il s'agit simplement de permettre à l'opposition d'obtenir une évaluation « flash » d'un amendement. Cette procédure est prévue par le Règlement, mais elle est réservée à la majorité. Il nous semble extrêmement important que l'opposition puisse y recourir.

**M. Sylvain Waserman, rapporteur.** Vous voulez pousser un cran plus loin une procédure peu utilisée. Cela ne me semble guère opérant. Avis défavorable.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Puis elle examine l'amendement CL250 de M. Stéphane Peu.*

**M. André Chassaing.** Nous tentons, par notre amendement, d'apporter une réponse à la question des amendements déposés hors délai par le Gouvernement. On sait très bien que ces amendements n'ont pas le temps d'être expertisés. Nous parlions tout à l'heure des études d'impact, mais elles ne sont qu'un élément parmi d'autres.

Ces amendements déposés hors délai par le Gouvernement remettent en cause le travail fourni par les députés, notamment lorsqu'ils font tomber tous les amendements qui étaient déposés sur un article, voire un article complet. C'est donc une pratique qui porte atteinte aux droits du Parlement.

Il ne s'agit pas pour nous de l'interdire totalement, mais de trouver un équilibre ; nous proposons ainsi que le dépôt hors délai des amendements soit soumis à l'accord de la commission concernée, dans le respect du pluralisme.

**M. Sylvain Waserman, rapporteur.** Je pense qu'il faut, pour résoudre ce problème, en passer par la loi organique. Nous avons eu cette discussion à plusieurs reprises, et je vous rappelle que le président Ferrand a entamé, avec le président du Sénat, une démarche volontaire et courageuse pour essayer de modifier la loi organique en question.

**M. Philippe Gosselin.** Qu'en termes choisis ces choses-là sont dites !

*La Commission rejette l'amendement.*

**Article 27** (art. 100 du Règlement de l'Assemblée nationale) : *Révision des règles de prise de parole sur les amendements*

*La Commission examine les amendements identiques CL73 de M. David Habib et CL236 de M. Stéphane Peu.*

**M. David Habib.** Nous proposons de supprimer cet article qui participe de la même philosophie que les précédents : réduire l'expression des députés. Nous allons entendre vos arguments et chacun des vingt-neuf députés socialistes aura dans l'hémicycle, peut-être pour la dernière fois, la possibilité de s'exprimer...

**M. André Chassaigne.** Nous demandons aussi la suppression de cet article. J'en profite pour demander une précision sémantique, car je vois bien l'ouverture que vient de pratiquer mon collègue socialiste. Il y a là un « fenestrou », du nom qu'on donne en Auvergne aux petites fenêtres sous les toits. Notre collègue semble penser que ce « fenestrou » permettra à tous les membres d'un groupe de présenter des amendements.

Ma question est la suivante : qu'entend-on par « amendements identiques » ? Si l'on change simplement un mot, l'amendement ne sera-t-il plus identique ? Ou est-ce seulement le contenu de l'amendement qui compte ? Le travail de tri sera colossal et ne fera que rallonger les débats au lieu de les raccourcir.

**M. Sylvain Waserman, rapporteur.** Avis défavorable. La présentation d'amendements identiques est un élément de redondance qui, à notre sens, n'enrichit pas le débat.

Dans cette proposition de résolution, nous avons modifié et clarifié ce point, de sorte que le président de séance, dans l'intérêt des débats – par exemple lorsqu'il s'agit d'articles phares – ait la possibilité de déroger à la règle. Celle-ci ne sera donc pas un carcan empêchant – je prends cet exemple au hasard – d'entendre des amendements semblables sur la privatisation d'un aéroport.

Avec une grande justesse, le président Ferrand parle d'un cadre et non d'un carcan. En l'espèce, le président de séance pourra évidemment ajuster le nombre de prises de parole, sans revenir pour autant à la situation actuelle de liberté totale. Son rôle se trouve ainsi réaffirmé de façon plus claire qu'il ne l'est aujourd'hui.

**M. André Chassaigne.** Mais qu'est-ce qu'un amendement « identique » ?

**M. Sylvain Waserman, rapporteur.** J'entends bien que notre créativité naturelle inventera des concepts d'amendements presque identiques ou quasi identiques, mais vous comprenez l'esprit qui nous anime. Si des amendements disent la même chose, mais d'une façon différente, ce ne seront pas des amendements identiques ; ils seront soumis à discussion commune. L'idée n'est pas, de toute façon, de gagner un certain nombre de minutes en concentrant toute la discussion sur un seul amendement...

La liberté de déposer des amendements existe. Elle implique que l'on puisse changer trois mots d'un amendement pour en faire un amendement différent. Au surplus, il y a, en pratique, un temps de parole illimité pour chaque député, puisqu'il peut défendre chacun de

ses amendements et que leur nombre est illimité... Celui qui a envie de parler 1 500 minutes peut déposer 750 amendements et parler deux minutes par amendement !

Ce que nous cherchons, c'est une logique de clarté et de rationalisation du temps. Dès lors qu'il y a un droit de parole illimité dans l'hémicycle, le cadre que nous proposons ne vise pas à limiter ce droit, qui est constitutionnel. Mais il faut aussi faire confiance à la logique retenue, qu'il s'agisse de la très grande liberté qu'offre le temps législatif programmé ou le choix d'un cadre plus structuré qui conserve de toute façon cette très grande liberté de dépôt d'amendements.

**M. Raphaël Schellenberger.** Nous partons d'un double constat, celui d'une inflation des amendements et d'une inflation du temps consacré aux discussions. La raison en est double : la multiplication du nombre de groupes et la mauvaise gestion des outils d'analyse quantitative de notre travail. Or, à ce phénomène, vous répondez par des solutions qui entretiendront la tentation de multiplier davantage encore le nombre de groupes et le nombre des amendements.

Alors que nous étions tous d'accord sur le constat et sur la nécessité de travailler sérieusement pour remédier à cette situation, les propositions que vous faites sont malheureusement déconnectées, non pas seulement de notre conception du travail parlementaire, mais de la conception française du travail parlementaire, et vous allez produire les effets exactement inverses de ceux recherchés. Ce que vous êtes en train de faire est dangereux et risque non pas d'améliorer, mais de dégrader la qualité de notre travail, sans traiter aucun des maux qui sont à l'origine de nos problèmes.

**M. David Habib.** Avec le président Chassaigne, nous avons connu l'examen de textes de loi tels que la privatisation partielle, ou l'ouverture du capital, de La Poste. Les uns après les autres, nous citons tous les bureaux de poste de nos circonscriptions. C'était pitoyable. Le spectacle qui était donné était pitoyable, et nous avons fait la même chose, d'ailleurs, sur d'autres textes, moi le premier.

Aujourd'hui, nous avons banni de notre Assemblée ce type de pratiques, en limitant l'expression des parlementaires sur les articles et dans la discussion générale. Je crains que ce que vous proposez aujourd'hui conduise à subdiviser encore les groupes politiques et à multiplier les amendements, ce qui favorisera le retour à des comportements qui ne sont pas, à mon avis, ceux qu'attendent de nous nos concitoyens.

**M. Bruno Questel.** Je voudrais abonder dans le sens du rapporteur. Nous devons appréhender de façon globale la réforme proposée, et non segmenter la critique que l'on peut en faire.

Nous devons aussi nous interroger sur notre image vis-à-vis des citoyens, usagers, contribuables, électeurs qui nous regardent à la télévision. Je ne suis pas persuadé que tous nos débats soient très positifs pour l'image collective de l'Assemblée. Certains sont répétitifs du fait de la défense d'amendements identiques ou quasi identiques. Je voudrais que nous essayions de progresser, dans une logique d'écoute et de compréhension d'ensemble de la réforme.

*La Commission rejette les amendements.*

*Puis elle examine l'amendement CL61 de M. Philippe Gosselin.*

**M. Philippe Gosselin.** Je crois que nous sommes en train de rentrer dans le vif du sujet. Vous allez voir que le député va devenir le boute-en-train de la démocratie : il va déposer des amendements mais d'autres vont les défendre. Cela prive, en réalité, le parlementaire de son droit d'expression. Et puis, si on ne définit pas ce qu'est un amendement identique – je reviens à la question du président Chassaigne – le contournement de la règle sera très facile, en réveillant le Monsieur Jourdain qui sommeille en nous : « Marquise belle d'amour mourir me font... » et autres variations purement formelles. Il serait beaucoup plus sage d'en rester à ce qui existe aujourd'hui, c'est-à-dire à la possibilité de s'exprimer sur les amendements. Nous avons encore un peu de temps pour réfléchir et parvenir, d'ici à la séance publique, à une solution équilibrée. Au départ, je pensais que la disposition proposée était une façon de museler les oppositions. En réalité, je me rends compte que c'est seulement une formalité quelque peu ridicule et enfantine, qui peut être contournée et le sera sans doute. Restons-en donc à ce qui se fait aujourd'hui, d'autant que la sagacité avec laquelle le président de séance exerce la police des débats permet de pallier les débordements.

Tel est l'objet de notre amendement CL61.

**M. Sylvain Waserman, rapporteur.** Avis défavorable. Pour ma part, j'accepte toujours le débat. Au moins les positions sont-elles claires et clairement exprimées.

**M. Raphaël Schellenberger.** Monsieur le rapporteur, vous avez opposé à nos critiques le dispositif du temps législatif programmé, en le présentant comme le summum de la liberté... C'est invraisemblable ! Si l'on en revient, en effet, à la genèse du temps législatif programmé, dont la mouvance dont je suis issu porte la responsabilité, force est de reconnaître que le but était bien de réduire le temps consacré à l'étude d'un texte. Et aujourd'hui, ce dispositif mis en place pour réduire le temps consacré à l'étude d'un texte devient le dernier espoir de disposer encore d'un espace de liberté. L'outil de la répression est aujourd'hui présenté comme celui de la liberté !

**M. André Chassaigne.** Madame la présidente, chers collègues, je voulais intervenir avec une forme de solennité, pour vous féliciter, monsieur le rapporteur, car je pense que vous serez inscrit, à la suite de ce débat, au livre Guinness des records pour ce travail en commission au cours duquel tous les amendements auront été rejetés. Vous faites ainsi la démonstration de la conception que certains ont aujourd'hui du travail parlementaire. Pour nous, le breuvage est un peu amer.

Le constat que nous faisons depuis plusieurs mois se vérifie encore une fois aujourd'hui. C'est triste.

**M. Thibault Bazin.** Nous traversons une crise de confiance, à laquelle on ne peut pas répondre simplement par une recherche d'efficacité. Quand on est élu, on est la voix de la Nation, et si, demain, on n'a plus le droit de s'exprimer, d'amender ou, en tout cas, de s'exprimer sur les amendements, cette réduction du rôle des parlementaires signifiera la réduction de la capacité de nos concitoyens à voir leurs opinions portées par eux.

Si plusieurs voix s'expriment dans la même direction, peut-être est-ce le signe qu'il faut les prendre en considération ? Quant à la recherche d'efficacité, vous savez qu'il faut parfois prendre du temps pour faire de bonnes lois, savoir écouter les positions des uns et des autres, même quand il y a des amendements identiques. On a pu voir, ces derniers mois, que des corrections ont été apportées parce que deux groupes différents défendaient des amendements identiques, mais avec un regard différent. Leurs prises de parole ont fait

basculer les points de vue, ce qui a permis d'améliorer la loi. Je crois donc qu'il faut conserver les dispositions actuelles.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Puis elle examine l'amendement CL259 de Mme Élodie Jacquier-Laforge.*

**Mme Élodie Jacquier-Laforge.** Nous souscrivons pleinement à la rationalisation de l'organisation des prises de parole, qui consiste à n'entendre sur chaque amendement que deux orateurs, dont un s'exprimant dans le sens du rejet.

Nous souhaitons toutefois que soit maintenue au président de séance, en fonction de l'évolution du débat, la possibilité de donner la parole à des orateurs supplémentaires. Car si, sur certains amendements, la discussion est parfois très répétitive, il peut y avoir une réelle nécessité, sur d'autres amendements, de permettre au président de séance de laisser plus de temps au débat.

Monsieur le président Chassaigne, je me permets de vous faire remarquer que certains amendements des membres des différents groupes ont été satisfaits, parfois indirectement, par l'adoption d'amendements du rapporteur.

Enfin, j'observe qu'il est minuit pile. Au nom du groupe MODEM, qui plaide pour la fin des séances de nuit, je vous prie, madame la présidente, d'anticiper sur les horaires proposés dans la réforme, en suspendant nos travaux à la fin de l'examen du présent article.

**M. Sylvain Wasserman, rapporteur.** Je pourrais accepter cet amendement, sans que ce soit une pure réaction aux propos du président Chassaigne, mais il est déjà pleinement satisfait par l'article 11. Si je suivais une approche un peu démagogique, je pourrais rendre un avis favorable, même si la dernière mouture de la résolution redonne déjà clairement au président de séance la possibilité de consentir des dérogations dans l'intérêt du débat. Ce serait cependant artificiel. Ce qui n'est pas expressément prévu par le Règlement pourrait en effet passer pour avoir moins de force que ce qui est expressément mentionné. C'est pourquoi nous avons préféré rédiger plutôt un chapeau qui évite de répéter à chaque fois les choses.

Quant au prix que vous m'avez décerné, monsieur Chassaigne, et dont je ne prends nullement ombrage, je voudrais attirer votre attention sur un point. La démarche du président Ferrand a consisté à rechercher un point d'équilibre. Les modifications relatives au temps législatif programmé (TLP) et aux modalités des droits de tirage sur le TLP émanent du groupe socialiste ; celles relatives à la taille des groupes ont été retirées à la demande de votre groupe ; et je pourrais citer le point qu'a soulevé M. Lagarde cet après-midi. Il ne faut donc pas nous faire de mauvais procès.

La proposition de résolution que nous examinons n'est pas, à la différence d'un projet de loi du Gouvernement, une proposition venue du dehors. C'est le fruit d'un travail collectif, réalisé en vue d'arriver à un juste équilibre. Plutôt qu'une base de négociation, c'en est le résultat. Qu'on conteste ce point d'équilibre, soit. Mais on ne saurait soutenir que je dis systématiquement non à tout, alors que les propositions des uns et des autres sont déjà intégrées dans le texte initial. C'est un procès que je trouve un peu injuste.

**M. André Chassaigne.** Alors notre réunion de commission est inutile !

**M. Sylvain Waserman, rapporteur.** Pas du tout ! Pouvez-vous seulement penser, de bonne foi, qu'elle n'a pas permis aux différents groupes d'exposer des lignes et des positions claires, dont on voit d'ailleurs les limites ? Ce n'est pas au nombre d'amendements retenus que l'on doit juger si l'équilibre a été atteint. Notre débat aura au moins l'intérêt de faire la clarté sur les positions des uns et des autres.

**Mme Élodie Jacquier-Laforge.** Je remercie le rapporteur pour ses explications. Les débats en commission ont en effet aussi pour but d'éclairer l'interprétation du Règlement qui est faite par la suite. Je suis donc prête à retirer mon amendement.

J'espère surtout que ma proposition de clore nos débats de ce soir a retenu toute votre attention, madame la présidente... (*Sourires.*)

*L'amendement est retiré.*

*La Commission examine l'amendement CL184 de Mme Géraldine Bannier.*

**Mme Géraldine Bannier.** Par cet amendement, je propose que les interventions sur les amendements passent de deux minutes à une minute. Loin de moi l'idée d'un « massacre à la tronçonneuse » du temps de parole, ou d'un non-respect de l'expression d'idées différentes des miennes. J'ai toujours respecté la parole de tout le monde.

Mais je suis très sensible au décrochage de nos concitoyens par rapport à la parole politique. J'ai eu, pendant des années, des collégiens devant moi, et j'ai constaté que la capacité d'attention n'est plus la même qu'autrefois. Il est parfois compliqué, pour nos concitoyens, de suivre les débats à l'Assemblée. Ceux qui essaient de me suivre depuis mon élection me disent toujours : « Mais comment fais-tu pour tenir ? Comment fais-tu, dans ce bla-bla permanent ? »

J'y suis sensible, et j'ai donc déposé cet amendement afin d'inciter mes collègues à être le plus bref et le plus concis possible. Je pense que nous y gagnerons tous.

**M. Sylvain Waserman, rapporteur.** Je serais tenté d'accepter votre amendement pour faire plaisir au président Chassaing. J'émetts cependant un avis défavorable, car le saut culturel par rapport à notre histoire parlementaire serait trop fort et, partant, déraisonnable.

**M. Thibault Bazin.** On a connu le Mouvement Démocrate un peu plus démocratique ! Au demeurant, cette pratique a cours dans certaines commissions, je pense en particulier à celle des affaires sociales pour l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS). Je puis vous dire que, sur des sujets complexes et demandant un peu de technicité, il est déjà difficile de tenir en deux minutes sans verser dans le slogan. Si l'on veut aller au fond des choses, étudier sérieusement les sujets concrets qui touchent nos concitoyens, une minute ne suffit pas ; deux minutes sont un minimum.

**M. Raphaël Schellenberger.** J'abonde dans le sens de mon collègue Bazin. Ce n'est pourtant pas nous qui avons théorisé l'idée que nos raisonnements étaient trop complexes et subtils pour être compris...

Monsieur le rapporteur, vous nous avez dit que nous avons la chance d'examiner une réforme dont nous nous sommes autosaisis, et non d'une initiative gouvernementale. Or, quand je regarde l'agenda de notre Assemblée et que j'y vois la réforme constitutionnelle annoncée pour la session extraordinaire d'automne, je me prends à douter, et plus encore

quand je lis, ici et là, que certains voudraient précipiter la chose et commencer dès cet été. Je commence même à penser que la précipitation observée dans la réforme du Règlement n'est pas uniquement le fait du législateur...

Enfin, l'explication que vous donnez de la façon dont vous avez construit ce que vous appelez un consensus me hérisse le poil. Si vous pensez que, parce que vous avez satisfait à telle ou telle demande des socialistes sur le temps législatif programmé ou des communistes – pas forcément de leur président, d'ailleurs – sur la taille des groupes, l'ensemble sera accepté par tout le monde, vous vous trompez, car vous ne voulez tout simplement pas voir que la réforme est en réalité inacceptable.

**M. Philippe Gosselin.** Il est arrivé sous votre présidence, madame la présidente – mais j'ai eu aussi l'honneur de présider quelques séances sur la révision de la Constitution –, que, d'un commun accord, parce qu'il y avait une accumulation d'amendements assez proches et que l'état d'esprit était plutôt à la détente, que les temps de parole soient ramenés à une minute sans aucune difficulté. Conservons cette souplesse, cette possibilité d'en décider d'un commun accord. Il y a déjà suffisamment de sujets de fâcherie. Voilà mon point de vue, exprimé en trente-deux secondes ! (*Sourires.*)

**M. Paul Molac.** Je suis d'accord avec le rapporteur. Il y a eu des discussions et je crois que la démocratie, c'est le compromis. Dans un compromis, on n'est jamais totalement satisfait. Mais mieux vaut un mauvais compromis qu'une bonne querelle. C'est en tout cas ainsi que cela fonctionne en Bretagne, et c'est ce qui explique que, quelquefois, j'arrive à être d'accord avec Marc Le Fur ! (*Sourires.*)

*L'amendement est retiré.*

*La Commission examine l'amendement CL183 de Mme Géraldine Bannier.*

**Mme Géraldine Bannier.** Il s'agit de proposer une expérimentation, avec l'accord des présidents de groupe, sur le passage de deux minutes à une minute. Le but n'est pas d'accélérer le temps législatif, mais d'achever nos travaux un peu plus tôt afin de mieux travailler sur le terrain. Être clair et concis est une façon de s'améliorer et de se réconcilier avec ses concitoyens.

*L'amendement est retiré.*

*La Commission adopte l'article 27 sans modification.*

**Mme la présidente Yaël Braun-Pivet.** Je vais vous décevoir, madame Jacquier-Laforge, mais nous allons poursuivre nos débats jusqu'à une heure du matin, comme nous en avons encore l'habitude.

**M. Philippe Gosselin.** Comment se présente la suite de nos travaux, madame la présidente ?

**Mme la présidente Yaël Braun-Pivet.** Demain et vendredi, nous serons dans l'hémicycle, où nous examinerons le projet de loi relatif à la fonction publique. Nous disposerons d'un créneau en commission mercredi prochain, le matin et, le cas échéant, l'après-midi. Je souhaite cependant que nous avançons ce soir dans l'examen de la proposition de résolution, de façon à pouvoir mettre en ligne rapidement le plus grand nombre

d'articles possible dans le texte issu de nos votes, afin que chacun puisse travailler sur une version consolidée.

### **Après l'article 27**

*La Commission examine l'amendement CL189 de M. Paul Molac.*

**M. Paul Molac.** Mon amendement vise à supprimer une pratique qui est pratiquement tombée en désuétude mais que je trouve parfaitement détestable, à savoir celle de la seconde délibération.

Avec cette pratique, lorsque le Parlement gagne, si j'ose dire, un « duel » avec le Gouvernement – parfois à deux, trois ou quatre heures du matin –, le ministre qui représente celui-ci demande une deuxième délibération en fin d'examen du texte, lorsque les députés qui ont été en première ligne pour défendre un amendement ne sont plus forcément là. Je pense que ce n'est pas sain pour les débats. Ce qui est voté est voté !

**M. Sylvain Waserman, rapporteur.** Cette faculté est certes peu utilisée, mais, quand elle l'est, elle se révèle fort utile, notamment pour corriger des erreurs matérielles ou pour tenir compte de solutions de compromis trouvés à la dernière minute. Avis défavorable.

**M. Philippe Gosselin.** Une fois n'est pas coutume, je rejoins le bloc de l'exécutif et de la majorité. Il me paraît assez logique, ou en tout cas cohérent, que le Gouvernement s'assure de la cohérence d'un texte, en évitant que sa rédaction ne soit le fruit d'une coalition hétéroclite, formée à un instant donné, parce que le déjeuner ou le dîner de certains membres de la majorité s'est prolongé, fournissant l'occasion à d'autres de faire un « coup » politique.

**M. David Habib.** Je partage totalement cette analyse. Notre objectif est de voter des textes, non de faire des « coups ». Comme l'a dit le rapporteur, cette deuxième délibération est utilisée, la plupart du temps, pour corriger des erreurs commises au cours de l'examen du texte. Mon intervention, comme celle de M. Gosselin, montre que nous n'avons pas la volonté de réduire les prérogatives du Gouvernement. Espérons que vous nous prouverez que vous n'avez pas celle de réduire les prérogatives et libertés de l'opposition...

*La Commission rejette l'amendement.*

*L'amendement CL38 de M. Michel Zumkeller est retiré.*

*La Commission adopte l'amendement de cohérence CL319 du rapporteur. L'article 27 bis est ainsi rédigé.*

**Article 28** (Chapitre V bis du titre II du Règlement de l'Assemblée nationale [nouveau]) : *Procédure de législation en commission*

*La Commission examine l'amendement CL102 de M. Thibault Bazin.*

**M. Thibault Bazin.** Ce nouvel article prévoit que le droit d'amendement du Gouvernement et des députés, sur tout ou partie d'un projet ou d'une proposition de loi, pourra s'exercer uniquement en commission, tandis que la séance publique sera limitée aux explications de vote et au vote sur les dispositions, examinées seulement en commission.

Cet article représente un recul important du droit d'amendement des députés. En effet, un député est membre d'une commission permanente et il est tenu d'assister aux réunions de cette commission. Or il peut, comme c'est mon cas, être passionné par les activités d'une autre commission, comme celle des lois, où je viens vous rendre visite de temps en temps. Un député qui s'intéresse ainsi à un texte du ressort d'une autre commission pourra se trouver, du fait de son obligation de présence dans sa commission d'appartenance, empêché d'assister à la commission qui examinera ce texte.

Si cet article était adopté, il n'aurait alors plus aucune possibilité d'amender ce texte, ce qui n'est pas envisageable.

**M. Sylvain Waserman, rapporteur.** Cette procédure représente à mes yeux une avancée. Je vous rappelle que le Sénat l'a expérimentée et mise en œuvre. Nous ne sommes donc pas en terrain inconnu. J'ajoute qu'il faut l'unanimité des groupes politiques pour la mettre en place, puisque n'importe quel président de groupe dispose d'un droit de veto, au début de la procédure et à la fin ; il peut en effet s'y opposer au début de la procédure, ou signifier *in fine* son opposition au résultat.

Ainsi, nous disposons de tous les garde-fous pour n'utiliser cette procédure que lorsqu'il y a un consensus réel. En outre, il est possible de faire une ingénierie un peu plus fine pour n'examiner dans le cadre de cette procédure qu'une partie d'un texte. Je vous demande donc de considérer que c'est une avancée. Sa mise en œuvre ne se fera jamais contre un groupe d'opposition, puisqu'il existe un droit de veto.

**M. Bruno Questel.** Tout député, je le souligne à l'intention de M. Bazin, gardera la possibilité de venir assister aux travaux et de défendre ses amendements, comme le prévoit l'alinéa 10.

**Mme Cécile Untermaier.** Effectivement, nous sommes en face d'une avancée importante, assortie d'un garde-fou de haute sécurité, à savoir un droit de veto reconnu à chaque président de groupe. Vous voyez que nous sommes capables de reconnaître les bonnes orientations, dès lors que les garanties sont là !

**M. Thibault Bazin.** Je vais être constructif et retirer cet amendement.

*L'amendement est retiré.*

*La Commission examine l'amendement CL263 de Mme Élodie Jacquier-Laforge.*

**Mme Élodie Jacquier-Laforge.** Je propose d'étendre le droit d'opposition à la procédure de législation en commission à un dixième des membres de l'Assemblée.

**M. Sylvain Waserman, rapporteur.** La mise en œuvre serait par trop complexe. Il faut savoir aussi que ce droit d'opposition devra s'exercer dans un délai assez court, pour ménager la possibilité d'en revenir à la procédure ordinaire. L'expérience du Sénat, où avait été retenu un délai de 24 heures, montre que celui-ci est trop court, et c'est pourquoi nous avons proposé 48 heures. Étendre le droit d'opposition à un dixième des députés me semble en tout cas peu opportun.

**M. Raphaël Schellenberger.** Je voudrais mettre le doigt sur une incohérence propre à la majorité. Alors que toute sa réforme est fondée sur le caractère assez monolithique de son groupe principal, nous examinons un amendement, issu de l'autre groupe de la majorité,

mettant en garde contre le risque qu'il y ait des députés en désaccord avec leurs présidents de groupe, et qu'ils arrivent à être assez nombreux pour représenter un dixième des députés, soit plus que ce qu'il faut pour constituer un groupe politique...

**Mme Élodie Jacquier-Laforge.** Sans doute n'avez-vous pas compris l'intention qui préside à cet amendement. Le but est d'arriver à un équilibre, ce qui prouve que la discussion est importante. Il ne s'agit pas de constituer des blocs monolithiques, mais de laisser le jeu nécessaire pour arriver à ce point d'équilibre.

Le texte qui nous est présenté doit connaître encore des évolutions. Il faut arriver à un texte qui soit écrit de telle sorte que le droit de parole soit respecté, mais en réduisant le temps de la discussion. Cela ne veut pas dire que l'on ne maintient pas le débat en séance publique.

**M. Philippe Gosselin.** Qu'un président de groupe puisse s'opposer en amont et en aval à la législation en commission me paraît plutôt équilibré. On peut tout à fait s'inspirer de ce qui se fait au Sénat, qui n'a pas la réputation d'être vent debout contre toute réforme.

Peut-être faudrait-il réfléchir, cela dit, à compléter de façon pragmatique le futur article 107-2 du Règlement qui dispose que tous les députés peuvent participer à la réunion de la commission. Comme le disait notre collègue Bazin, nous sommes obligés, le mercredi matin, d'être présents dans notre propre commission. On pourrait donc considérer qu'un député présent dans une autre commission que la sienne le jour où cette commission met en œuvre la procédure de législation en commission verrait reconnaître sa présence comme excusant son absence dans sa commission d'appartenance. Il n'aurait plus, dès lors, à arbitrer entre l'une et l'autre commission, dans la mesure où il accomplit son travail de législateur. Faut-il l'écrire dans le Règlement ? Si c'est le cas, je déposerai un amendement en séance sur ce sujet.

**M. Paul Molac.** Les usages de cette maison font qu'il m'est assez couramment arrivé de ne pas venir en commission des Lois parce que j'avais d'autres choses à défendre en commission des Affaires culturelles ou en commission des Affaires économiques, et on ne m'a jamais rien dit.

**Mme la présidente Yaël Braun-Pivet.** Si l'excuse de votre absence est que vous êtes retenu dans une autre commission, votre absence ne compte pas comme un manquement à votre obligation de présence du mercredi et n'est pas sanctionnée financièrement. En revanche, si vous ne prévenez pas, c'est bel et bien une absence...

**M. Paul Molac.** Lorsque je vais siéger dans une autre commission, j'ajoute simplement mon nom à la feuille d'émargement et je signe. Personne ne m'a jamais embêté pour cela.

**M. Philippe Gosselin.** L'objectif est, justement, qu'il n'y ait aucune ambiguïté.

**Mme la présidente Yaël Braun-Pivet.** On me dit que le cas est prévu à l'article 42, alinéa 3 du Règlement actuel.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Elle examine, en discussion commune, les amendements CL320 du rapporteur et CL237 de M. Stéphane Peu.*

**M. Sylvain Waserman, rapporteur.** J'aurais aimé sous-amender l'amendement de M. Peu, mais on m'a expliqué que, techniquement, ce n'était pas possible, comme quoi certaines règles m'échappent encore... Quoi qu'il en soit, avec mon amendement CL320, il s'agit de porter de vingt-quatre à quarante-huit heures le délai dont il est question.

*L'amendement CL237 est retiré.*

*La Commission adopte l'amendement CL320.*

*Elle adopte l'amendement de précision CL314 du rapporteur.*

*L'amendement CL238 de M. Stéphane Peu est retiré.*

*La Commission en vient aux amendements CL103 et CL104 de M. Thibault Bazin.*

**M. Thibault Bazin.** S'il est décidé de manière consensuelle, sans qu'aucun président de groupe y ait mis son veto, qu'un texte ne sera étudié qu'en commission, il ne sera pas possible de l'amender en séance. Par conséquent, il conviendrait que les députés qui ne sont pas membres de la commission saisie mais assistent aux travaux de celle-ci puissent voter.

**M. Sylvain Waserman, rapporteur.** Je ne peux qu'être défavorable – vous le savez, cher collègue – à un amendement susceptible de bouleverser complètement les équilibres politiques.

**Mme la présidente Yaël Braun-Pivet.** La composition de chaque commission est représentative de celle de l'Assemblée. Les groupes y sont représentés proportionnellement au nombre total de leurs membres. Votre amendement tendrait à rompre l'équilibre politique de notre assemblée.

**M. Jean-Charles Colas-Roy.** La question me paraît intéressante. Un collègue peut être privé de la possibilité de voter l'amendement qu'il a lui-même défendu. Il faudrait donc rendre plus fluide le passage d'une commission à l'autre ou trouver un autre système pour résoudre ce problème qui n'est pas tout à fait négligeable.

**Mme la présidente Yaël Braun-Pivet.** Malheureusement, cher collègue, si vous changez de commission, cela doit être publié au *Journal officiel*. Cela ne se fait pas d'un claquement de doigts...

**M. Jean-Charles Colas-Roy.** Bien sûr, mais réfléchissons quand même à cette question.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Puis elle examine l'amendement CL104 de M. Thibault Bazin.*

**M. Thibault Bazin.** Madame la présidente, il ne s'agit pas de modifier l'équilibre politique. Il s'agit de permettre à celui qui dépose un amendement – pas à la terre entière ni même à tout l'hémicycle – de venir participer à son vote.

**M. Sylvain Waserman, rapporteur.** Avis défavorable, cher collègue.

**M. Bruno Questel.** Cher collègue Bazin, votre amendement tendrait à rompre l'égalité entre les députés. Cette modification serait censurée par le Conseil constitutionnel.

**M. Paul Molac.** Pour conserver les équilibres politiques, les votes en commission pourraient être pondérés en fonction de l'effectif des groupes.

**M. Philippe Gosselin.** Cela pose une vraie question, relativement insoluble. Celui qui vient défendre son amendement dans une autre commission que celle à laquelle il appartient parce qu'il s'intéresse au texte ne peut même pas voter son propre amendement... Je ne sais pas comment résoudre cette question.

Je ne suis cependant pas sûr qu'il y aille de l'égalité entre les députés. Un député vient défendre un amendement déposé, d'autres qui en ont eux-mêmes déposé ne viennent pas... À situation différente, régime différent : la jurisprudence du Conseil constitutionnel est plutôt constante sur ce point.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Elle examine ensuite l'amendement CL239 de M. Stéphane Peu.*

**M. André Chassaigne.** Si des questions doivent être tranchées en commission, il convient qu'il ne se tienne pas de séance publique en même temps. C'est l'objet de mon amendement CL239

**M. Sylvain Waserman, rapporteur.** Il faudra effectivement y veiller avec une grande attention. Cela dit, il ne s'agit pas d'interdire toute concomitance. Les commissions devront être attentives à la question. Si une séance publique « ne peut » se tenir en même temps, ce sera une source de complexité juridique infinie. Qu'en sera-t-il en cas de chevauchement partiel ?

**M. Raphaël Schellenberger.** J'entends : techniquement, cela peut paraître compliqué, mais, en réalité, nos réunions du mercredi matin ne sont que très rarement concomitantes d'une séance publique. Le surcroît de vigilance demandé est minime au regard de l'amélioration permise du point de vue du principe. L'amendement est donc intéressant. Il s'agit de considérer que les procédures simplifiées se déroulent le mercredi matin.

**M. Philippe Gosselin.** Une fois de plus, c'est une vraie question qui est soulevée, encore une fois liée à la concomitance des travaux. Il me paraîtrait effectivement bon, si nous voulons permettre à chaque commissaire de faire correctement son travail, de le dispenser de galoper de la salle de la commission à l'hémicycle. Privé du don d'ubiquité, il ne peut être au four et au moulin. Et, même en législation en commission, l'examen d'un texte peut nécessiter quelques heures et, commencé le mercredi matin, se poursuivre l'après-midi. Je ne vois pas comment nous allons faire. C'est une vraie question d'organisation, même si elle ne relève pas forcément du Règlement.

**Mme la présidente Yaël Braun-Pivet.** Il faudra y être extrêmement attentif, en effet.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Elle adopte successivement, les amendements rédactionnels CL341, CL311 et CL313 du rapporteur.*

Puis elle **adopte** l'article 28 **modifié**.

**Article 29** (art. 108 du Règlement de l'Assemblée nationale) : *Coordination des dispositions relatives aux motions de procédures examinées à compter de la deuxième lecture*

*Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la Commission rejette les amendements identiques CL71 de M. David Habib et CL240 de M. Stéphane Peu.*

*L'amendement CL258 de Mme Élodie Jacquier-Laforge est retiré.*

*La Commission adopte l'amendement rédactionnel CL312 du rapporteur.*

**M. Philippe Gosselin.** Voici un signe de bonne volonté et de bonne foi : je n'ai pour ma part pas de difficultés à reconnaître une disposition pertinente, comme cet article 29. Lorsque l'on examine un texte en deuxième lecture ou en lecture définitive, il a déjà été l'objet de longs débats. Il ne nous pose donc aucune difficulté de réduire à dix puis à cinq minutes le temps de parole pour défendre une motion. En revanche, en amont, cela ne peut pas se passer de la même manière.

*La Commission adopte l'article 29 modifié.*

**Article 30** (art. 111 du Règlement de l'Assemblée nationale) : *Composition des commissions mixtes paritaires*

*La commission se saisit de l'amendement CL62 de M. Philippe Gosselin.*

**M. Philippe Gosselin.** Cet amendement de suppression ne procède pas d'un quelconque dogmatisme. Nous craignons une forme d'engorgement des commissions mixtes paritaires (CMP), et des différences de statuts entre ceux qui votent et ceux qui ne votent pas, ceux qui parlent et ceux qui ne parlent pas.

**M. Sylvain Waserman, rapporteur.** Je vois ce que vous voulez dire, cher collègue, et j'ai d'ailleurs déposé un amendement de précision pour mettre un garde-fou. Certes, si le nombre de groupes augmente de cinq ou dix, il ne résistera pas, mais alors, beaucoup de choses, dans notre Règlement, ne tiendront pas.

En CMP, le groupe majoritaire libérera au plus deux sièges de suppléants, et n'en conservera plus que deux dans le cadre actuel, mais cela ne pourra pas aller plus loin. Il n'est pas envisageable de fragiliser le fait majoritaire, sur lequel repose le fonctionnement de notre Parlement.

La question s'est toujours posée – je me rappelle les propos du président Lagarde... – et nous pensons permettre une réelle avancée. Nous verrons si les choses deviennent un jour plus complexes.

**M. Philippe Gosselin.** Je ne suis pas opposé par principe à ce qui est proposé, je mets simplement en garde contre certains risques. Il me paraît normal que la majorité reste la majorité en CMP. L'introduction d'une part de scrutin proportionnel lors des élections législatives pourra cependant favoriser un certain émiettement et des groupes politiques plus nombreux.

**Mme la présidente Yaël Braun-Pivet.** Comme les conclusions de la CMP doivent ensuite être approuvées par la majorité dans l'hémicycle, il n'aurait effectivement aucun sens que le fait majoritaire n'ait plus cours en CMP.

**M. Raphaël Schellenberger.** Cela me paraît tout de même risqué. Si, en plus, le Sénat ne désigne pas ses délégués en CMP de la même manière que nous, cela introduit une distorsion qui ne me paraît pas forcément appropriée.

Je suis d'accord avec Philippe Gosselin : le fait majoritaire ne nous pose pas problème, mais, sitôt la réforme du Règlement adoptée, la modification que vous proposez nous exposera à des difficultés si les groupes se multiplient.

**Mme Maina Sage.** Le groupe auquel j'appartiens n'a jamais eu de titulaire en CMP. Étant donné l'enjeu des discussions en CMP, je trouve quand même dommage que tous les groupes n'y soient pas représentés parmi les membres titulaires. En outre, on peut préserver l'équilibre politique et le fait majoritaire en donnant à chaque membre de la CMP un nombre de voix égal au nombre de membres de son groupe – c'est l'objet de l'amendement CL20 qu'avait déposé M. Lagarde, et que nous redéposerons en vue de la séance. C'est déjà ainsi que nous agissons en Conférence des Présidents. Cela permet à la fois la représentation de tous les groupes et le respect des équilibres politiques.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Elle examine l'amendement CL332 du rapporteur.*

**M. Sylvain Waserman, rapporteur.** Il s'agit du garde-fou que j'évoquais tout à l'heure.

**M. Raphaël Schellenberger.** Nous introduisons une contradiction invraisemblable : « Il faut que chaque groupe ait un représentant suppléant ou titulaire mais... cela peut ne pas arriver ! »

**M. Sylvain Waserman.** On donne des places de suppléant, jusqu'au moment où on ne peut plus parce que cela bouleverse le fait majoritaire. Si un nouveau groupe se crée, l'un de ses membres pourra siéger en CMP. Si quinze groupes se créent, ce ne sera pas possible. C'est un garde-fou, juridiquement solide, qui offre une garantie incontournable.

**Mme la présidente Yaël Braun-Pivet.** La CMP étant un organe bicaméral, nous devons aussi tenir compte des règles de l'autre assemblée et de l'équilibre qui doit en résulter.

**M. Philippe Gosselin.** Vous avez raison de dire « bicaméral ». La CMP est bicamérale, pas réellement « paritaire », et, compte tenu du fait que le Sénat, avec seulement 348 membres, est représenté en CMP par le même nombre de membres que l'Assemblée, son poids relatif est presque double.

*La Commission adopte l'amendement.*

*Puis elle adopte l'article 30 modifié.*

**Après l'article 30**

*La Commission adopte l'amendement de coordination CL321 du rapporteur. L'article 30 bis est ainsi rédigé.*

*Puis elle se saisit de l'amendement CL322 du rapporteur.*

**M. Sylvain Waserman, rapporteur.** Il s'agit, dans un souci de cohérence avec la diminution du temps imparti à la défense des autres motions, de réduire le temps de parole accordé pour la défense d'une motion référendaire, même s'il y est très rarement recouru.

*La Commission adopte l'amendement. L'article 30 ter est ainsi rédigé.*

*Elle en vient à l'amendement CL323 du rapporteur.*

**M. Sylvain Waserman, rapporteur.** Il s'agit d'une coordination nécessaire, compte tenu d'une décision rendue par le Conseil constitutionnel en 2014. Cela concerne les propositions de loi présentées en application de l'article 11 de la Constitution.

*La Commission adopte l'amendement. L'article 30 quater est ainsi rédigé.*

*Puis elle se saisit de l'amendement CL324 du rapporteur.*

**Mme la présidente Yaël Braun-Pivet.** Cet amendement de coordination vise à supprimer les motions d'ajournement.

*La Commission adopte l'amendement. L'article 30 quinquies est ainsi rédigé.*

**Article 31** (art. 132 du Règlement de l'Assemblée nationale) : *Temps de parole des députés non-inscrits lors d'une déclaration du Gouvernement*

*La Commission adopte l'article 31 sans modification.*

**Article 32** (art. 133 du Règlement de l'Assemblée nationale) : *Séance des questions au Gouvernement*

*La Commission examine l'amendement CL241 de M. Stéphane Peu.*

**M. André Chassaigne.** Dans un premier temps, lors des échanges que nous avons eus lors de nos réunions préalables, j'étais plutôt favorable à ce qui est proposé. Après réflexion, nous pensons que ce n'est pas une bonne solution. Le Règlement en vigueur n'empêche pas que l'on décide de ne tenir qu'une seule séance hebdomadaire. En revanche, si nous inscrivons dans le Règlement qu'il n'y a qu'une seule séance, il ne sera plus possible d'en faire deux, à moins d'une nouvelle révision du Règlement.

Par ailleurs, l'article en question ne fixe pas de durée. S'il n'y a qu'une séance, qui nous dit qu'elle durera bien deux heures ou deux heures et demie ? Nous n'avons aucun doute sur le fait qu'il en sera ainsi avec l'actuelle présidence, mais qu'en sera-t-il à l'avenir, avec une autre majorité ?

Par ailleurs, il y a une forme de fidélité des personnes qui regardent ces questions au Gouvernement tous les mardis et mercredis, notamment les personnes âgées. Je crains que le passage à une seule séance n'entraîne une lassitude, si ce sont des séances avec des formes d'allers-retours ou de va-et-vient, et pas seulement pour ceux qui regardent la séance.

**M. Sylvain Waserman, rapporteur.** Je comprends votre point de vue, cher collègue, même si ce n'est pas le mien.

Cela étant, remarque technique, c'est aujourd'hui la Conférence des Présidents qui fixe le nombre de questions. De ce point de vue, la révision du Règlement est neutre. La dernière Conférence des Présidents aurait pu décider d'un changement du nombre de questions.

**M. André Chassaigne.** J'évoquais la durée des questions, non leur nombre.

**M. Sylvain Waserman, rapporteur.** Certes, mais les deux sont liés. La durée des questions au Gouvernement, leur nombre, l'équilibre entre opposition et majorité dépendent de la Conférence des Présidents ; c'était le cas hier, ce sera le cas demain. Je suis donc défavorable à cet amendement – et favorable à ce que les questions au Gouvernement se tiennent sur une seule journée de la semaine.

**M. David Habib.** C'est un sujet délicat, et n'oublions pas l'éventuelle lassitude des membres du Gouvernement, dont le rôle n'est pas de passer tout leur temps à l'Assemblée nationale. Je souhaite qu'ils puissent travailler un peu dans leur bureau – et, dès qu'il fait beau, je les vois aussi tous les vendredis dans mon département, il est vrai très touristique. Il faudrait tout de même qu'ils soient à leur ministère quelques jours par semaine pour y travailler. Voilà qui plaide plutôt en faveur de l'idée d'une seule séance de questions au Gouvernement.

Cependant, le précédent président de l'Assemblée nationale a évoqué cette lassitude dont parlait à l'instant M. Chassaigne. Notre démarche s'inscrit dans une stratégie collective de valorisation du rôle du Parlement et de l'action gouvernementale. Réfléchissons donc. Je ne suis pas certain que cette réforme atteigne son but.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Puis elle examine l'amendement CL260 de Mme Élodie Jacquier-Laforge.*

**Mme Élodie Jacquier-Laforge.** Je propose d'inscrire dans le Règlement le nombre de questions posées lors de la séance hebdomadaire de questions au Gouvernement. Il devrait être de vingt, contre quinze aujourd'hui. Cela permettrait largement à chaque groupe de s'exprimer. Par ailleurs, il ne me semble pas raisonnable de limiter trop fortement la capacité de parole de la majorité : chaque député, qu'il soit de l'opposition ou de la majorité, doit pouvoir s'exprimer tout au long de son mandat.

**M. Sylvain Waserman, rapporteur.** C'est, à mon sens, en Conférence des Présidents que ce sujet doit être traité, chère collègue. Il ne s'agit pas de graver dans le marbre du Règlement quelque chose qui relève de la Conférence des Présidents. Le seul garde-fou prévu par le Règlement est que la moitié au moins des questions doit être réservée à l'opposition, parce que c'est une règle qui participe d'un équilibre général. Il appartient à la Conférence des Présidents de régler la question dans le détail.

**M. André Chassaigne.** Monsieur le rapporteur, vos propos sont contradictoires. Vous avez raison : c'est la Conférence des Présidents qui décide du nombre de questions. Cependant, c'est également vrai du nombre de séances de questions au Gouvernement ! Elle peut parfaitement décider, aujourd'hui, qu'il n'y aura de questions au Gouvernement qu'une fois par semaine.

**M. Raphaël Schellenberger.** Le président Chassaigne a raison. Cet article 32 précise que ce sont « au moins » la moitié des questions qui sont posées par des députés membres de groupe de l'opposition ; cela ne pose pas problème. Il supprime en revanche la possibilité d'avoir plusieurs séances de questions au Gouvernement – jusqu'à présent, nous pouvons en avoir deux ou même trois. Supprimer une possibilité est étrange alors que, jusqu'à présent, l'idée était plutôt qu'il ne fallait pas surréglementer, régler trop de questions par le Règlement.

Surtout, essayons d'imaginer à quoi ressemblera une semaine de travail parlementaire. S'il n'y a plus qu'une seule séance de questions au Gouvernement, le mardi, et qu'elle compte vingt ou vingt-cinq questions, elle durera à peu près jusqu'à 17 heures – chaque question ne durera pas simplement quatre minutes, surtout s'il y a un droit de réplique, cela durera forcément cinq minutes. Ensuite, il y aura un vote solennel, puisque nous voulons que les votes solennels aient lieu lorsque les présents sont nombreux. À 19 heures, il sera tout juste temps de prendre le train pour rentrer en circonscription.

**M. Rémy Rebeyrotte.** Pas le mardi, tout de même !

**M. Raphaël Schellenberger.** Il y aura encore des réunions de commission obligatoires le mercredi matin, effectivement, mais, le mercredi à midi, il sera temps de prendre le train pour rentrer en circonscription. Finalement, alors que nous trouvons déplorable que l'hémicycle soit si vide le mercredi après-midi, il sera encore plus vide. Se tiendront effectivement des discussions qui ne seront pas moins techniques qu'auparavant mais auxquelles l'affluence sera moindre puisqu'elles ne seront pas immédiatement précédées par les questions au Gouvernement.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Puis elle examine l'amendement CL172 de M. Christophe Euzet.*

**M. Christophe Euzet.** J'ai conscience du fait que l'amendement va peut-être au-delà du degré de précision attendu du Règlement, mais il s'agit de faire avancer la réflexion. Je suggère des répliques et contre-répliques au cours des questions au Gouvernement. Je propose aussi que cinq questions soient posées par les députés de la majorité et quinze par les députés de l'opposition, chacun ayant deux minutes pour poser sa question, le Gouvernement disposant de deux minutes pour répondre, l'auteur de la question pouvant répliquer pendant une minute, et le Gouvernement répondre à sa réplique pendant une minute.

L'objectif est de revivifier les questions au Gouvernement. Si elles suivent ce format, elles dureront exactement deux heures.

**M. Sylvain Waserman, rapporteur.** Encore une fois, nous abordons une question qui relève de la Conférence des Présidents. Les propos tenus tout à l'heure par le président Chassaigne étaient pertinents, mais jusqu'à quel degré de précision faut-il aller dans le Règlement ?

*L'amendement est retiré.*

*La Commission se saisit de l'amendement CL63 de M. Philippe Gosselin.*

**M. Philippe Gosselin.** Il s'agit du droit de réplique.

Le Règlement en vigueur permet tout à fait à la Conférence des Présidents, parfaitement légitime pour le faire, de fixer le nombre de séances de questions au Gouvernement. Elle pourrait disposer qu'il n'y en a habituellement qu'une, tout en conservant la possibilité, certaines semaines, si elle juge que c'est nécessaire, de décider qu'il y en aura deux. Nous pourrions éviter de graver le nombre de séances de questions au Gouvernement dans le marbre du Règlement.

Une grande partie de la majorité évoquait l'insoutenable « tunnel » de ces discussions générales qui durent une heure et demie. Or, voici que nous subirons un tunnel de deux heures, et je ne parle pas du risque de dépassement de ce temps : actuellement, les questions au Gouvernement durent plutôt une heure et quart qu'une heure ; avec les réponses, que je ne conteste pas, du Premier ministre, elles dureront demain plutôt deux heures et quart que deux heures. Ce long tunnel risque d'être pire que celui des discussions générales ! J'exprime là non une opposition mais une interrogation pragmatique. Si nous nous en tenions à la lettre actuelle, la présidence actuelle pourrait tout à fait expérimenter le dispositif envisagé jusqu'à la fin de la législature ou sur une période plus courte – une session ordinaire ou six mois – et vérifier s'il nous expose à cet « effet tunnel » sur le risque duquel j'appelle votre attention. Qu'il n'y ait pas d'ambiguïté : c'est une interrogation, pas une opposition de principe de mon groupe.

**M. Sylvain Waserman, rapporteur.** Avis défavorable, mais je comprends le propos développé par M. Gosselin. Je réexaminerai cela d'ici à l'examen en séance. Mon point de vue est clair : il ne faut pas « charger » le Règlement en y ajoutant des dispositions jusqu'à présent arrêtées par la Conférence des Présidents. Il faut regarder s'il y a des effets de bord.

**Mme Cécile Untermaier.** Je souscris à la nécessité d'une approche pragmatique. Il ne faut pas alourdir le Règlement. Nous pourrions nous en tenir à sa lettre actuelle, mais la mention de « séances hebdomadaires » au pluriel n'impose-t-elle pas d'en tenir plusieurs ? Il faut travailler sur ce sujet pour trouver une formulation qui permette les deux possibilités.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Elle examine les amendements CL40 et CL39 de M. Michel Zumkeller.*

**Mme Maina Sage.** L'amendement CL40 vise à instaurer un roulement entre les groupes pour les premières questions posées. Il s'agit de faire en sorte que chaque groupe puisse poser une question dès le début de la séance. Il arrive parfois que certains petits groupes ne puissent poser que la douzième ou la quinzième question. Ce n'est pas très juste. L'amendement CL39 vise quant à lui à permettre qu'une partie des deux minutes allouée à chaque question comprenne une réplique à la réponse du Gouvernement.

**M. Sylvain Waserman, rapporteur.** Dans le cadre du Règlement, nous n'avons pas besoin d'organiser le déroulement de la séance avec ce degré de précision. Je suis donc défavorable à ces amendements.

*La Commission rejette successivement les amendements.*

*Puis elle adopte l'article 32 sans modification.*

*La réunion s'achève à 1 heure.*



## **Membres présents ou excusés**

*Présents.* - Mme Caroline Abadie, Mme Laetitia Avia, Mme Yaël Braun-Pivet, Mme Nicole Dubré-Chirat, M. Jean-François Eliaou, M. Christophe Euzet, M. Raphaël Gauvain, M. Philippe Gosselin, M. Guillaume Gouffier-Cha, M. David Habib, M. Dimitri Houbron, Mme Élodie Jacquier-Laforge, Mme Catherine Kamowski, Mme Alexandra Louis, M. Paul Molac, Mme Danièle Obono, M. Jean-Pierre Pont, M. Bruno Questel, M. Rémy Rebeyrotte, Mme Maina Sage, M. Raphaël Schellenberger, M. Jean Terlier, Mme Cécile Untermaier, M. Guillaume Vuilletet, M. Sylvain Waserman, Mme Hélène Zannier

*Excusés.* - Mme Huguette Bello, M. Éric Ciotti, Mme Paula Forteza, Mme Marie Guévenoux, M. Mansour Kamardine, Mme Marie-France Lorho, M. Jean-Luc Warsmann

*Assistaient également à la réunion.* - Mme Géraldine Bannier, M. Thibault Bazin, M. André Chassaigne, M. Jean-Charles Colas-Roy, M. Cyrille Isaac-Sibille, M. Matthieu Orphelin