

# 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 du projet de loi constitutionnelle complétant l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution et relatif à la protection de l'environnement (n° 3787) (M. Pieyre-Alexandre Anglade, rapporteur)..... 2
- Examen de la proposition de résolution tendant à modifier le Règlement de l'Assemblée nationale en ce qui concerne l'organisation des travaux parlementaires en période de crise (n° 3798) (M. Sylvain Waserman, rapporteur)..... 13
- Informations relatives à la Commission ..... 28

Mercredi

17 février 2021

Séance de 14 heures 30

Compte rendu n° 60

**SESSION ORDINAIRE DE 2020-2021**

**Présidence de  
Mme Yaël Braun-Pivet,  
*présidente*, puis de  
M. Stéphane Mazars, *vice-  
président***



*La réunion débute à 14 heures 30.*

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

**Mme la présidente Yaël Braun-Pivet.** Mes chers collègues, nous poursuivons la discussion des amendements à l'article unique du projet de loi constitutionnelle complétant l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution et relatif à la protection de l'environnement.

**Article unique (suite)**

*La Commission examine l'amendement CL31 de M. Dominique Potier.*

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

*Elle examine, en discussion commune, les amendements CL73 de Mme Élodie Jacquier-Laforge et CL75 de Mme Maina Sage.*

**M. Jimmy Pahun.** Je reviens sur les débats de qualité que nous avons eus ce matin, simplement pour espérer qu'à la fois les parlementaires et le peuple français sauront s'approprier ces verbes très forts que sont « garantir » la préservation de l'environnement et « lutter » contre le dérèglement climatique.

S'il y a une chose sur laquelle les scientifiques sont d'accord, c'est bien la nocivité des gaz à effet de serre, qui sont responsables du réchauffement climatique. Il est donc essentiel de les réduire. Il ne faut jamais oublier qu'une respiration sur deux vient de l'océan : il faut en prendre soin. Le rapport du groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) souligne les risques liés à l'acidification de l'océan, à la montée des eaux ou encore à la fonte des glaces. C'est pourquoi nous proposons, après le mot « biologique », d'insérer les mots : « terrestres et marins ».

**Mme Aina Kuric.** Il importe de préciser que la biodiversité est à la fois terrestre et marine. On fait de plus en plus référence à l'« environnement », de façon globale, et cela n'est pas suffisant. Il convient de ne pas s'enfermer dans un seul élément mais, au contraire, de souligner le caractère indissociable des diverses politiques menées en la matière. La France, en tant que grande puissance littorale et seconde puissance maritime mondiale, joue un rôle éminent. Ces qualités lui confèrent une responsabilité particulière, celle d'être à l'avant-garde de la lutte contre le changement climatique et de la préservation de la diversité biologique terrestre et marine.

**M. Pieyre-Alexandre Anglade, rapporteur.** La France est effectivement une grande puissance maritime. Vos amendements me semblent toutefois satisfaits, puisque la préservation de l'environnement et, en son sein, celle de la diversité biologique, recouvre déjà les dimensions terrestres et maritimes. Avis défavorable.

**M. Éric Dupond-Moretti, garde des Sceaux, ministre de la Justice.** On m'a longuement vanté, monsieur Pahun, votre attachement à la mer. Cela étant, convenez avec moi que l'environnement, c'est la terre et la mer, que la biodiversité, c'est la terre et la mer. Si le Gouvernement était favorable à vos amendements, on se dirait qu'il n'avait pas pensé à la mer, ni à la biodiversité marine, ce qui n'est évidemment pas le cas. Je ne puis donc qu'être défavorable à vos amendements.

*L'amendement CL73 est retiré.*

*La Commission rejette l'amendement CL75.*

*Elle examine, en discussion commune, les amendements identiques CL18 de M. Martial Saddier, CL72 de Mme Élodie Jacquier-Laforge, CL74 de Mme Maina Sage, et l'amendement CL20 de M. Emmanuel Maquet.*

**Mme Aina Kuric.** L'amendement CL74 vise à substituer au mot « lutte » le mot « agit », dans un souci de cohérence avec le terme « garantit », utilisé au début de l'alinéa.

**M. Pieyre-Alexandre Anglade, rapporteur.** Nous avons déjà eu ce matin un débat sur le sens de ces verbes et les nuances qui peuvent exister entre eux. J'avais déjà émis un avis défavorable sur une proposition du même ordre et je reste du même avis.

*La Commission rejette successivement les amendements.*

*Suivant l'avis du rapporteur et du Gouvernement, elle rejette l'amendement CL8 de Mme Delphine Batho.*

*La Commission examine, en discussion commune, l'amendement CL7 de Mme Delphine Batho et les amendements CL34 et CL35 de Mme Cécile Untermaier.*

**Mme Cécile Untermaier.** Nos amendements visent à inscrire, de deux manières différentes – au choix –, dans la Constitution le principe de non-régression, que nous avons acté, non sans mal, dans la loi de 2016. L'amendement CL34 propose la phrase suivante : « Une génération ne peut assujettir les générations futures à des lois moins protectrices de l'environnement que celles actuellement en vigueur. » ; l'amendement CL35 : « Elle assure un niveau de protection de l'environnement élevé et en constante progression. »

**M. Pieyre-Alexandre Anglade, rapporteur.** Nous avons déjà longuement débattu de cette question ce matin. Malgré le choix que vous nous offrez, avis défavorable.

**M. Éric Dupond-Moretti, garde des Sceaux.** Avis défavorable. Nous avons effectivement longuement débattu ce matin de ces notions de « régression », de « progression » ou d'« amélioration », si subjectives qu'elles ne peuvent pas entrer dans la Constitution.

**M. Gérard Leseul.** Monsieur le ministre, il ne vous aura pas échappé que ma collègue a présenté ces amendements avec fraîcheur parce qu'elle n'était pas présente ce matin. Je comprends que vous ressentiez un certain agacement à notre égard, mais la notion d'« amélioration », qui est fondamentale, mériterait d'être introduite dans ce texte, d'une manière ou d'une autre. Or vous avez refusé toutes nos propositions rédactionnelles, et nous le regrettons.

**Mme la présidente Yaël Braun-Pivet.** Ce n'est pas de l'agacement, cher collègue, simplement j'ai veillé ce matin à ce que chacun puisse s'exprimer pleinement sur ce sujet.

**M. Guillaume Larrivé.** Je vous prie de m'excuser d'avoir été absent ce matin et d'intervenir peut-être en différé, moi aussi.

Je comprends parfaitement qu'en 2016, on ait voulu inscrire dans la loi ce principe de non-régression, en tant qu'il a pour conséquence d'interdire à l'administration de dégrader le niveau de protection de l'environnement. Qu'un principe législatif contraigne le règlement et l'administration me paraît assez sain et cela a d'ailleurs été confirmé par un jugement du Conseil d'État, voici quelques mois.

En revanche, l'inscrire dans le texte constitutionnel nous exposerait, comme le garde des Sceaux vient de le dire, à une appréciation subjective du Conseil constitutionnel. Le débat de fond, nous devons l'avoir sur ce terrain-là. Nous qui sommes provisoirement constituants, qui souhaitons-nous investir de la responsabilité de dire, au bout du bout, le droit en ces matières ? Voulons-nous vraiment cadenasser, verrouiller, la marge d'appréciation du législateur d'une manière telle qu'on renverra au délibéré collégial du Conseil constitutionnel l'appréciation concrète sur un texte ?

Le vrai sujet est là. Constitutionnaliser le principe de non-régression, m'apparaîtrait, pour le coup, comme une immense régression démocratique, et je ne suis pas sûr que ce serait, pour autant, une progression écologique.

*La Commission rejette successivement les amendements.*

*Elle examine l'amendement CL61 de Mme Aina Kuric.*

**Mme Aina Kuric.** Il s'agit de compléter l'article par la phrase suivante : « *Elle assure et promeut un développement durable.* » et ainsi de consacrer la notion de développement durable dans notre Constitution, conformément à la proposition de résolution que nous avons adoptée en séance publique, en novembre dernier, à l'initiative du groupe Agir ensemble.

**M. Pieyre-Alexandre Anglade, rapporteur.** Votre amendement risque d'introduire une confusion avec l'article 6 de la Charte de l'environnement, qui dispose que « *les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable.* » Cela contredirait l'exigence de clarté qui s'impose au pouvoir constituant. Avis défavorable.

**M. Éric Dupond-Moretti, garde des Sceaux.** Même avis, pour les mêmes raisons : la notion de développement durable est déjà présente dans la Charte de l'environnement. Dès lors, il n'est pas utile de l'inscrire dans la Constitution.

**Mme Aina Kuric.** La Charte de l'environnement n'est pas un cadre adapté à la notion de développement durable. C'est pourquoi nous avons déposé la proposition de résolution. Par cohérence avec le vote qui est intervenu en séance publique dans le cadre de l'examen de celle-ci, je maintiens cet amendement mais je retire tous les autres, qui ont trait à la notion de développement durable.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Elle adopte l'article unique sans modification.*

**Après l'article unique**

*La Commission examine l'amendement CL55 de M. Paul Molac.*

**M. François-Michel Lambert.** Il vise à compléter la dernière phrase du premier alinéa de l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution par les mots : « *selon le principe de subsidiarité* » afin d'accroître l'efficacité de ce que nous voulons mettre en œuvre.

**M. Pieyre-Alexandre Anglade, rapporteur.** Il s'agit du premier amendement d'une série de propositions qui n'ont pas de lien direct avec notre sujet. Je suis partisan de ne pas multiplier les thèmes et de ne pas se lancer dans une entreprise de réécriture, comme ce fut le cas en 2018. J'ajoute que le principe de subsidiarité figure déjà au titre XII et à l'article 72 de la Constitution. Avis défavorable.

**M. Éric Dupond-Moretti, garde des Sceaux.** Le Gouvernement n'entend pas, par ce projet de loi constitutionnelle, traiter d'autre chose que de la question environnementale. Avis défavorable.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Suivant l'avis du rapporteur et du Gouvernement, la Commission rejette l'amendement CL5 de Mme Delphine Batho.*

*Elle est saisie de l'amendement CL40 de M. Julien Ravier.*

**M. Julien Aubert.** Il s'agit de faire de la langue des signes française une langue à part entière.

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

*Suivant l'avis du rapporteur et du Gouvernement, elle rejette successivement les amendements CL60, CL58 et CL56 de M. Jean-Christophe Lagarde.*

*La Commission examine l'amendement CL38 de M. François-Michel Lambert.*

**M. François-Michel Lambert.** Cet amendement vise à instituer un vice-Premier ministre en charge du développement durable, comme le proposait, en 2006, Nicolas Hulot dans le cadre du Pacte écologique. Alors que beaucoup de ceux qui l'avaient signé ont, par la suite, oublié les engagements qu'ils avaient souscrits, le candidat Emmanuel Macron – qui lui ne l'avait pas signé – s'est engagé, en 2017, à envisager cette création. L'idée lui paraissait bonne, car elle permettait d'avoir une vision sur le temps long et d'améliorer les arbitrages avec le Premier ministre, mais la Constitution l'empêchait. Voici donc un amendement pour aider le Président de la République à réaliser son engagement.

**M. Pieyre-Alexandre Anglade, rapporteur.** Chacun de nous est conscient de l'urgence environnementale, c'est pourquoi nous proposons cette réforme constitutionnelle. Pour autant, je ne crois pas que le constituant doive graver dans le marbre de la loi fondamentale la nature des portefeuilles ministériels ou leurs attributions. Il revient au chef de l'exécutif de définir les priorités de son gouvernement, l'action qu'il entend mener. Avis défavorable.

**M. Éric Dupond-Moretti, garde des Sceaux.** Même avis.

**M. Rémy Rebeyrotte.** Pour rappeler les mots de Talleyrand, ce serait bien le seul vice qui nous manquerait !

**M. Julien Aubert.** Pauvre V<sup>e</sup> République, qui fonctionnait très bien jusqu'à ce que l'on passe au quinquennat et que l'on transforme petit à petit l'autorité judiciaire en pouvoir judiciaire ! Voici maintenant une nouvelle novation constitutionnelle, avec le vice-Premier ministre. Pourquoi pas, d'ailleurs, un vice-président ? Cela aurait été plus conforme à votre logique, puisqu'il aurait plus de poids qu'un vice-Premier ministre – d'autant plus si l'on considère l'affaiblissement dont a souffert le Premier ministre au fil de la V<sup>e</sup> République.

Rien n'empêche le Président de la République de nommer un Premier ministre qui serait en charge de l'écologie. Sous la III<sup>e</sup> République, plusieurs présidents du Conseil ont également occupé les fonctions de ministre des Affaires étrangères. Je ne vois pas grand-chose dans la Constitution qui s'y opposerait.

Vous pensez que cela améliorerait les arbitrages. Quel serait alors le rôle du ministre de l'Environnement dans votre gouvernement ? Quant à inscrire l'action dans le temps long, tout dépend du Premier ministre : j'en ai connu d'assez courts, à tout point de vue !

**M. François-Michel Lambert.** Je n'ai fait que relayer une prise de position exprimée par le candidat Emmanuel Macron quelques semaines avant d'être élu Président de la République : la création de la fonction de vice-Premier ministre était une initiative positive, dont la Constitution empêchait la réalisation.

Lorsqu'il a claqué la porte du Gouvernement, Nicolas Hulot n'avait remporté, malgré son titre de ministre d'État et sa place de numéro deux du Gouvernement, que 10 arbitrages sur un peu plus de 300 dans les réunions interministérielles. Les blocages auxquels il s'était heurté lui avaient confirmé la nécessité de remonter le rang au niveau du Premier ministre. J'ignore si la Constitution autoriserait le Premier ministre à cumuler ses fonctions avec celles de ministre de la Transition écologique. Je comprends de nos débats que c'est possible et on peut aussi le penser dans la mesure où Édouard Philippe a été également ministre de l'Intérieur pendant près de deux semaines. On pourrait donc envisager de faire passer cette novation par une autre voie que celle de la révision constitutionnelle. J'aimerais entendre, à ce sujet, ceux qui entendent donner plus de poids à l'écologie au sein du Gouvernement.

Talleyrand parlait de vice. Pour ma part, j'ai étudié non pas la Constitution mais le génie mécanique. Je peux dire que lorsqu'il manque une vis, tout peut partir de travers.

**M. Arnaud Viala.** Vous venez d'apporter la démonstration de l'inutilité de cette mesure. Si un ministre d'État chargé de l'écologie, numéro deux du Gouvernement, a dû partir parce qu'il n'avait pas les moyens d'agir, je ne vois pas en quoi être vice-Premier ministre l'aurait aidé à faire aboutir ses projets. Cela n'aurait rien enlevé au fait que l'application des politiques qu'il appelait de ses vœux était conditionnée à la volonté présidentielle et au vote par le Parlement de dispositions législatives. Un vice-Premier ministre n'aurait pas davantage de moyens, à moins de lui attribuer des pouvoirs exorbitants.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Elle examine l'amendement CL65 de M. Erwan Balanant.*

**M. Erwan Balanant.** Il a trait à un sujet qui m'est cher et sur lequel je travaille depuis le début de la législature : l'évaluation climatique des textes et des normes. Nous n'avons pas les moyens de bien évaluer l'impact des lois au regard des objectifs que nous nous sommes fixés. L'amendement vise à préciser que les modalités d'application de

l'article 10 de la Constitution seraient fixées par une loi organique, afin de disposer *in fine* d'une loi ordinaire permettant de créer des outils d'évaluation de l'impact climatique des textes.

**M. Pieyre-Alexandre Anglade, rapporteur.** Votre proposition est revenue dans certaines auditions. Je comprends ce qui la motive, mais j'y suis défavorable pour plusieurs raisons. D'abord, les études d'impact que le Gouvernement doit déposer en même temps que le projet de loi constituent une source d'information déjà suffisamment importante. Ensuite, l'étude d'impact *ex post*, comme vous la proposez, serait lourde à formaliser. Quant à l'étude d'impact *ex ante*, elle a pour objectif d'améliorer la qualité de la loi et de lutter contre l'inflation législative. Je ne suis donc pas convaincu de l'utilité d'une étude d'impact, dès lors qu'elle serait publiée après la loi. L'important, pour le Parlement, est de contrôler l'application de la loi et de mener sa mission d'évaluation dans les meilleures conditions possible.

**M. Éric Dupond-Moretti, garde des Sceaux.** Même position.

**M. Erwan Balanant.** Je comprends votre position. Mais je voulais à tout prix amener le débat, parce que l'évaluation est une question essentielle, en particulier l'évaluation climatique. Il suffit de voir les polémiques auxquelles ont donné lieu les études d'impact sur le texte de la Convention citoyenne. Nous n'avons pas les outils. Or avec une telle boussole, nous pourrions notamment éviter du contentieux, car elle nous permettrait de respecter les objectifs fixés, plus particulièrement ceux de l'article unique que nous venons d'adopter.

Dans des textes aussi importants que la loi d'orientation des mobilités (LOM), la loi EGALIM ou la loi PACTE, certains amendements peuvent changer considérablement le texte qui avait fait l'objet de l'étude d'impact. C'est pourquoi il me semble nécessaire de redéfinir les évaluations après le vote. En l'absence de ces outils, nous aurons une boîte à contentieux.

**Mme Cécile Untermaier.** Je trouve cet amendement tout à fait intéressant et approprié. Il pose la question de l'articulation de la garantie et du principe législatif de non-régression – comment s'assurer de celle-ci sans étude d'impact ? Cela fait des années que nous essayons de dire que l'étude d'impact doit traduire les effets que le texte va produire, sans y parvenir. Je comprends l'exaspération de mon collègue. C'est d'autant plus important que, de plus en plus, pour les textes de loi, qui sont des outils de souveraineté nationale, l'étude d'impact est confiée à un bureau extérieur sans qu'on en sache bien l'identité. Cela fait courir le risque de conflits d'intérêts et pose des problèmes de fiabilité et de complétude. Je comprends que cette disposition ne soit pas dans la Constitution, mais il est essentiel de s'interroger sur de telles questions. L'engagement du ministre sur ce sujet serait bienvenu.

**M. Gérard Leseul.** Nos amendements CL24 et CL25 portent sur le même sujet. Nous souhaitons inscrire à l'article 39 de la Constitution la nécessité d'avoir une évaluation sérieuse, sincère et complète des conséquences des textes sur l'environnement ou sur sa préservation. Comme Erwan Balanant et Cécile Untermaier, je pense qu'il est indispensable d'introduire cette notion dans la loi.

**M. François-Michel Lambert.** Cet amendement est primordial, d'autant qu'il renvoie à des travaux qui ne viendront pas gêner la réforme constitutionnelle.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Elle examine l'amendement CL66 de M. Erwan Balanant.*

**M. Erwan Balanant.** C'est la même logique. Il vise à compléter nos outils, en précisant que l'évaluation des politiques publiques se fait « *notamment au regard des grands objectifs environnementaux* ».

**M. Pieyre-Alexandre Anglade, rapporteur.** Une telle précision ouvrirait le champ à des précisions sans fin. Avis défavorable.

**M. Éric Dupond-Moretti, garde des Sceaux.** Même position.

**M. Erwan Balanant.** Je suis d'accord mais ne retire pas l'amendement.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Elle examine les amendements identiques CL45 de M. François-Michel Lambert, CL70 de M. Erwan Balanant et CL71 de Mme Élodie Jacquier-Laforge.*

**M. François-Michel Lambert.** Si plusieurs amendements identiques ont été déposés, c'est qu'il y a un sujet. Afin de suivre les recommandations du Conseil d'État dans le cadre de son analyse du projet de loi constitutionnelle, l'amendement vise inscrire à l'article 34 de la Constitution que la loi fixe les règles relatives au « droit » de l'environnement et non pas à sa « préservation ». En l'état, cette disposition introduirait un doute sur la compétence du législateur en matière de préservation de la diversité biologique et d'action contre le dérèglement climatique, inscrites à l'article 1<sup>er</sup> et qui doivent être au cœur de notre action. Il y a les phrases et il y a la réalité : nous sommes bel et bien là pour agir dans ce domaine. C'est un amendement de cohérence.

**M. Erwan Balanant.** Il s'agit de reprendre le point 11 de l'avis du 21 janvier 2021 du Conseil d'État. En tant que parlementaires, nous aurions tout intérêt à le voter, au risque de voir le Parlement dessaisi de ce sujet, ce qui n'a rien d'anodin.

**M. Pieyre-Alexandre Anglade, rapporteur.** Avis défavorable. Ces amendements ne semblent pas nécessaires. Placer la préservation de l'environnement en tête du triptyque de la nouvelle phrase de l'article 1<sup>er</sup> confirme que le législateur se voit confier, à l'article 34 de la Constitution, avec la détermination des principes fondamentaux de la préservation de l'environnement, celle des principes fondamentaux de la préservation de la biodiversité et de la lutte contre le dérèglement climatique.

**M. Éric Dupond-Moretti, garde des Sceaux.** Je partage totalement cette analyse. Avis défavorable.

**M. François-Michel Lambert.** J'ai fait génie mécanique, donc je m'appuie sur les avis du Conseil d'État pour proposer des amendements. Il est tout de même question, comme le disait Erwan Balanant, de nous permettre de continuer à être pleinement législateur.

*La Commission rejette les amendements.*

*Elle examine, en discussion commune, les amendements CL53 de M. Stéphane Peu et CL76 de Mme Maina Sage.*

**Mme Aina Kuric.** Notre amendement vise à inscrire pour la première fois dans la Constitution les mots « mer » et « océan ». Après la refondation historique d'un ministère de la Mer, cette inscription dans la Constitution permettait de reconnaître la part maritime, plus que de notre environnement, de notre existence.

**M. Pieyre-Alexandre Anglade, rapporteur.** Je comprends la philosophie de votre amendement, mais mon avis est défavorable. Si l'on ajoute « mer » et « océans », on peut ouvrir la liste et inscrire dans la Constitution tout ce qui relève de l'environnement.

**M. Éric Dupond-Moretti, garde des Sceaux.** Ce serait tellement beau effectivement de mettre la mer et les océans dans la Constitution ! Mais la notion d'environnement les englobe déjà. La Constitution ne peut pas être bavarde. Avis défavorable.

**M. Jimmy Pahun.** Je voudrais partager avec vous un beau souvenir : celui d'un soir de juillet 2018 où nous avons réussi à inscrire à l'article 34 de la Constitution les mers et océans. Et puis, dès le lendemain, patatras !

**Mme la présidente Yaël Braun-Pivet.** Il y avait eu une forte mobilisation de nos collègues ultramarins sur de cette question, à l'initiative de Maina Sage notamment.

**M. Julien Aubert.** J'ai, moi-même, un autre souvenir : celui du jour où vous avez permis aux éoliennes en mer d'échapper au droit de la mer. Normalement, un équilibre est préservé entre les différentes utilisations du littoral que l'on souhaite protéger, par exemple la pêche et le tourisme. Or vous avez donné à la politique énergétique, à travers les éoliennes en mer, une place prédominante, avec un droit spécifique contredisant, d'une certaine manière, le reste du droit de la mer. Défendre la mer, ce n'est pas forcément défendre le développement durable. Dans le cas d'espèce, la forme de production énergétique dont je parle est mauvaise pour le fond des océans, pour la pêche et pour la protection de la biodiversité.

*La Commission rejette successivement les amendements.*

*Suivant l'avis du rapporteur et du Gouvernement, elle rejette successivement les amendements CL77 de Mme Maina Sage et CL32 de M. Dominique Potier.*

*La Commission examine l'amendement CL36 de M. Gérard Leseul.*

**M. Gérard Leseul.** Il vise à introduire, à l'article 34 de la Constitution, la phrase suivante : « *La loi détermine le crime d'écocide ainsi que les grands équilibres interdépendants qui représentent les limites planétaires à ne pas dépasser pour assurer l'habitabilité de la Terre.* »

Certains collègues diront que nous sommes dans le symbole, voire dans le verbiage. Pour ma part, j'ai souvenir, monsieur le garde des Sceaux, que vous nous avez dit il y a quelques semaines que le terme d'écocide posait difficulté mais qu'il était intéressant et qu'il conviendrait d'en rediscuter. Je voudrais donc savoir où en est votre réflexion quant à la possibilité d'appréhender cette notion autrement que par un délit.

**M. Pieyre-Alexandre Anglade, rapporteur.** L'amendement est déjà satisfait par le quatrième alinéa de l'article 34. Celui-ci dispose que la loi fixe les règles concernant « *la détermination des crimes et délits ainsi que les peines qui leur sont applicables* ». J'ajoute qu'il est question, dans votre amendement, des « *grands équilibres interdépendants* », des

« limites planétaires », de « l’habitabilité de la Terre » – autant de notions qui ne sont pas suffisamment précises pour être inscrites dans la Constitution. Avis défavorable.

**M. Éric Dupond-Moretti, garde des Sceaux.** Nous parlerons de l’écocide le moment venu. S’agissant plus précisément de votre amendement, j’y suis défavorable pour les mêmes raisons que celles qui viennent d’être très justement exprimées par M. le rapporteur.

**M. Julien Aubert.** Je suis opposé à cet amendement. D’abord, la rédaction de l’article 34 est assez claire sur le plan juridique. Ensuite, cet amendement reflète la fameuse conception punitive de l’écologie, dont les Français ne veulent plus. Cette conception consiste à aborder un sujet qui devrait faire consensus, à savoir la protection de l’environnement, uniquement à travers l’enjeu de la judiciarisation, de la recherche de coupables et de responsables. Il y a pourtant, me direz-vous, des gens qui portent atteinte à l’environnement, et qui donc sont responsables. Certes, mais je trouve assez singulier qu’une partie importante de la discussion soit consacrée à cette question, d’autant que l’articulation avec le projet de loi issu de la Convention citoyenne pose problème : ce second texte prévoit déjà de créer le délit d’écocide. Ce serait fromage et dessert !

**M. François-Michel Lambert.** Fromage et dessert, peut-être ; en attendant, il faut combattre les écocides. Nous devons renforcer notre corpus législatif sur ce point, en commençant par la Constitution.

Il est vrai que le Gouvernement et la majorité sont maîtres des horloges : ils choisissent quand on peut aborder tel ou tel sujet. En l’occurrence, il me semble dommageable d’attendre l’autre projet de loi : il est beaucoup plus dense et complexe, ce qui ne permettra peut-être pas de traiter la question en profondeur comme le souhaitent les citoyens. Je soutiens donc pleinement cet amendement.

**M. Gérard Leseul.** De notre point de vue, le droit de l’écologie ne doit pas être plus punitif que le droit social, celui de la propriété, celui de la concurrence ou celui régissant l’activité des banques. L’enjeu est de faire en sorte qu’il soit tout aussi protecteur que punitif.

*La Commission rejette l’amendement.*

*Elle examine l’amendement CL67 M. Erwan Balanant.*

**M. Erwan Balanant.** L’article 39 de la Constitution dispose : « *La présentation des projets de loi déposés devant l’Assemblée nationale ou le Sénat répond aux conditions fixées par une loi organique.* » L’amendement vise à inclure dans cette disposition les propositions de loi. La loi organique visée pourrait ensuite être modifiée à son tour pour rendre les études d’impact possibles, parfois obligatoires pour certaines propositions de loi. En plusieurs occasions, l’absence d’étude d’impact s’est, en effet, révélée très dommageable pour le débat parlementaire. Les enjeux manquent également de visibilité pour les citoyens. C’est donc un ajustement cosmétique de notre Constitution que je propose, permettant ensuite d’affiner la loi organique.

**M. Pieyre-Alexandre Anglade, rapporteur.** Cet amendement n’a rien de cosmétique : contraindre le législateur à réaliser une étude d’impact pour chaque proposition de loi ferait peser sur lui une contrainte très lourde. De surcroît, nos moyens sont déjà limités. Votre proposition me semble donc irréaliste. Avis défavorable.

**Mme la présidente Yaël Braun-Pivet.** Étant donné la pratique de certains groupes consistant à inscrire au programme de leur ordre du jour réservé un nombre de textes si grand que certains ne sont même pas débattus en séance, on peut se demander, en effet, comment nous nous en sortirions s'il fallait produire une étude d'impact pour chacun d'entre eux...

**Mme Cécile Untermaier.** Ce serait peut-être justement le moyen d'avoir moins de textes...

Cela dit, on ne peut pas continuer à considérer que les études d'impact doivent être limitées aux projets de loi. Une proposition de loi, parfois même un amendement peuvent se révéler beaucoup plus destructeurs qu'un projet de loi présenté par le Gouvernement. Nous devons être extrêmement vigilants sur ce point. Des progrès sont nécessaires. Cet amendement vise à nous éclairer.

**M. Erwan Balanant.** Mme Untermaier a bien résumé les choses. Les études d'impact sont définies et réglées par une loi organique. Je veux simplement ouvrir la possibilité d'aborder, dans cette loi, la question des études d'impact se rapportant aux propositions de loi. Il ne faut pas voir cette démarche comme quelque chose de punitif, au contraire. Il serait très important, pour l'auteur d'une proposition de loi, que son texte soit accompagné d'une étude d'impact. Je ne dis pas qu'il faut la rendre obligatoire ; il reviendrait à la loi organique de régler la question, tout en proposant les dispositifs adéquats.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Suivant l'avis du rapporteur et du Gouvernement, elle rejette successivement les amendements CL24, CL25 et CL27 de M. Gérard Leseul.*

*Les amendements CL62 et CL63 de Mme Aina Kuric sont retirés.*

*La Commission examine l'amendement CL59 de M. Jean-Christophe Lagarde.*

**M. Pieyre-Alexandre Anglade, rapporteur.** Avis défavorable.

**M. Éric Dupond-Moretti, garde des Sceaux.** Cet amendement a pour objet de supprimer la Cour de justice de la République. Je n'en dirai rien sur le fond, mais je m'autorise tout de même un constat : cette question est assez éloignée, vous en conviendrez, de nos préoccupations environnementales...

**Mme la présidente Yaël Braun-Pivet.** Lors de la précédente révision constitutionnelle soumise à notre assemblée, nous partagions le souhait de supprimer la Cour de justice de la République afin de permettre une procédure commune pour toutes les personnes poursuivies dans un même dossier. Malheureusement, cette réforme n'est pas allée à son terme ; notre souhait n'en reste pas moins entier.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Elle examine les amendements CL26 et CL28 de M. Gérard Leseul.*

**M. Gérard Leseul.** Nous ne parvenons pas à étendre le champ des études d'impact. Celles-ci, créées en 2008, ont pourtant constitué un vrai progrès dans la construction de la législation. Peut-être, alors, pourrions-nous faire en sorte que le Conseil économique, social et environnemental, saisi par un groupe ou s'autosaisissant des textes, émette un avis sur le

caractère sérieux, sincère et complet des évaluations qui les accompagnent. Il pourrait même formuler ses propres évaluations.

**M. Pieyre-Alexandre Anglade, rapporteur.** Avis défavorable. La rédaction de l'article 70 de la Constitution – « *Le Conseil économique, social et environnemental peut être consulté par le Gouvernement et le Parlement sur tout problème de caractère économique, social ou environnemental.* » – me semble mieux à même de répondre à nos préoccupations environnementales que celle que vous proposez, qui reviendrait à lui confier la mission de vérifier le caractère sincère et complet des études d'impact.

**M. Éric Dupond-Moretti, garde des Sceaux.** Même avis.

**M. Erwan Balanant.** Sans vouloir être méchant, les amendements ne sont pas très pertinents. Ils témoignent d'une méconnaissance du travail du CESE, car le Conseil fait d'ores et déjà ce que vous proposez. Je vous invite, par exemple, à consulter l'évaluation très intéressante qu'il a produite sur le projet de loi faisant suite à la Convention citoyenne pour le climat.

Cette réforme, dites-vous, ne doit pas se réduire à une simple promesse. Ce ne serait pas un commentaire très agréable de votre part s'agissant de celle du CESE, car force est de constater que nous avons fait du très bon travail : le CESE est maintenant armé pour atteindre les objectifs qui lui sont fixés.

**M. Gérard Leseul.** Cet amendement ne traduit pas une méconnaissance du travail du CESE. Il vise simplement à rendre plus systématique sa saisine pour qu'il ne soit pas amené à donner son avis uniquement sur les textes qui auraient des conséquences immédiates et évidentes pour l'environnement.

**Mme Cécile Untermaier.** Je n'ai jamais été opposée à la réforme du CESE, Gérard Leseul non plus. Par ailleurs, cet amendement tend à ce que le CESE puisse s'autosaisir afin d'émettre un avis, sans attendre d'être saisi, ce qui est bien différent de son mode de fonctionnement actuel, et particulièrement intéressant en ce que le CESE rendrait son avis en toute indépendance et autonomie. Nous pourrions y réfléchir ultérieurement, lorsque le CESE sera recomposé.

**M. Julien Aubert.** Cette idée selon laquelle, en sollicitant des organismes extérieurs, on importerait de la connaissance, me surprendra toujours. Pourquoi ne pas, tout simplement, renforcer le Parlement ? Pourquoi ne pas donner des moyens supplémentaires à l'Assemblée nationale, à travers l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (OPESCT) ? Peut-être même pourrions-nous trouver un arrangement : dissoudre le CESE pour réaliser des économies, au profit de l'OPECST. Pourquoi pas ? Vous envisagiez bien de supprimer la Cour de justice de la République ! Je suis certain que les Français ne seraient pas hostiles à ma proposition. L'alternative macroniste consiste à demander au cabinet McKinsey de le faire, mais ce n'est pas ma philosophie de l'action publique.

*La Commission rejette successivement les amendements.*

*Suivant l'avis du rapporteur et du Gouvernement, elle rejette l'amendement CL57 de M. Jean-Christophe Lagarde.*

## TITRE

*Suivant l'avis du rapporteur et du Gouvernement, la commission **rejette** l'amendement CL4 de Mme Delphine Batho.*

*L'amendement CL64 de Mme Aina Kuric est **retiré**.*

*La Commission **adopte** le projet de loi constitutionnelle **sans modification**.*

*La réunion est suspendue cinq minutes.*

\*

\* \*

*Présidence de M. Stéphane Mazars, vice-président.*

*La commission examine, sur le rapport de M. Sylvain Waserman, la proposition de résolution tendant à modifier le règlement de l'Assemblée nationale en ce qui concerne l'organisation des travaux parlementaires en période de crise (n° 3798).*

**M. Stéphane Mazars, président.** Nous sommes heureux d'accueillir dans notre commission notre collègue Sylvain Waserman, vice-président de notre assemblée et rapporteur de cette proposition de résolution, qu'il a déposée avec le président Richard Ferrand et cinq présidents de groupes politiques. Cette proposition de résolution traduit l'une des conclusions du groupe de travail transpartisan chargé d'anticiper le mode de fonctionnement des travaux parlementaires en période de crise.

**M. Sylvain Waserman, rapporteur.** La conférence des présidents du 5 mai 2020 a institué un groupe de travail transpartisan chargé d'anticiper le mode de fonctionnement des travaux parlementaires en période de crise.

J'ai souhaité mener des entretiens spécifiques avec chacun des groupes politiques de l'Assemblée nationale afin de recueillir leur retour d'expérience et identifier les pistes de travail. Nous avons également organisé des séances thématiques, et des séances plénières du groupe de travail ont eu lieu tous les quinze jours. Un rapport a dressé les quatre conclusions auxquelles nous sommes parvenus.

Premièrement, l'accord est général pour refuser un état d'urgence sanitaire parlementaire, relevant d'une gouvernance et d'un corps de règles spécifiques, exorbitants du droit commun.

Deuxièmement, nous avons créé une sorte de boîte à outils à la disposition des instances de l'Assemblée nationale, en l'espèce la conférence des présidents, pour alimenter avec promptitude et efficacité les réponses aux crises futures – avec, en particulier, des propositions innovantes pour ce qui concerne l'utilisation de divers outils comme les questions écrites, les contributions écrites etc. Ce dispositif ne nécessite pas de modifier le règlement intérieur.

Troisièmement, nous avons lancé une série d'actions, avec les services de l'Assemblée nationale et les questeurs, qui vont du recensement des locaux alternatifs au renforcement de la sécurité informatique de l'Assemblée nationale.

Quatrièmement, un seul sujet impose de modifier le règlement de l'Assemblée nationale. Pour conserver la souplesse du droit parlementaire, il nous a semblé nécessaire d'adapter le règlement afin de favoriser le recours à tout outil numérique de travail à distance, que ce soit pour les discussions ou les votes, en commission comme en séance publique, mais uniquement en cas de circonstances exceptionnelles de nature à affecter de façon significative les conditions de participation, de délibération et de vote. Cette modification de notre règlement entraînera la saisine du Conseil constitutionnel.

Le rapport, qui dépasse le seul élément de l'article unique, est le fruit des contributions de l'ensemble des groupes politiques dont je salue le travail transpartisan et efficace. Nous n'en examinons aujourd'hui qu'un aspect mais tous les autres ont été validés par le bureau.

**M. Jean-Michel Mis.** Le groupe de travail transpartisan chargé d'anticiper le mode de fonctionnement des travaux parlementaires en période de crise a été institué le 5 mai 2020 par le président Richard Ferrand, alors que nous traversons une période de crise sans précédent. Depuis le printemps 2020, en effet, nous avons dû adapter notre mode de fonctionnement afin de concilier la continuité de nos missions au sein de notre institution et la mise en place de règles sanitaires strictes.

La présidente de notre commission, invitée sur France Culture il y a quelques jours, a rappelé qu'en période de crise, seul le respect des règles et des institutions permet à l'État démocratique de tenir. C'est bien cet objectif que nous poursuivons en examinant cette proposition de résolution. Ce texte de sagesse vise à permettre à la conférence des présidents, en cas de circonstances exceptionnelles de nature à affecter de façon significative les conditions de participation, de délibération et de vote, d'adapter temporairement les modalités de participation des députés aux réunions de commission et aux séances publiques, le cas échéant en recourant à des outils de travail à distance, en tenant compte de la configuration politique de l'Assemblée. L'Assemblée nationale ne saurait fonctionner sans la présence d'un minimum de représentants de la nation, aptes à s'exprimer librement et à confronter leurs opinions.

La conférence des présidents peut aussi adapter les modalités de vote, le cas échéant en recourant à des outils de travail à distance, dans le respect du principe du vote personnel et des exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire, comme le prévoit l'article 27 de la Constitution et la jurisprudence du Conseil constitutionnel. Le vote à distance concernera, par conséquent, les seuls votes sur l'ensemble d'un texte ou ceux qui suivent éventuellement une déclaration du Gouvernement, telle qu'elle est prévue par l'article 50-1 de la Constitution.

Les garanties prévues par ce projet de résolution porté par Sylvain Waserman semblent remplir les conditions indispensables à la sincérité de nos débats. Le président de l'Assemblée nationale sera tenu d'en informer préalablement les présidents de groupes politiques. Tous les quinze jours à compter de leur adoption, la conférence des présidents devra se prononcer sur le maintien ou la modification des décisions prises en application du présent article.

L'utilisation d'une boîte à outils renforce également les moyens de contrôle de l'action du Gouvernement par notre assemblée. Il n'est ni utile ni opportun de répondre à une situation de crise en créant un mode de crise, reposant sur une gouvernance et un corps de règles spécifiques, mais il est indispensable de permettre la mise en œuvre de tous les moyens pour que l'Assemblée nationale continue de mener à bien ses missions constitutionnelles.

C'est pourquoi le groupe La République en marche adoptera cette modification de son règlement.

**M. Philippe Gosselin.** Je tiens d'abord à saluer la qualité des travaux menés sous la présidence de Sylvain Waserman, que nous remercions pour son écoute. Le groupe Les Républicains a essayé de prendre toute sa part aux propositions de réforme du fonctionnement de l'Assemblée nationale en temps de crise. En effet, la crise sanitaire, qui nous a malheureusement pris au dépourvu, a eu des répercussions sur notre travail.

Nous avons tous en tête les milliers de mètres carrés de locaux de cette belle maison qu'est l'Assemblée nationale, désespérément vides, quelques membres de la représentation nationale disséminés dans l'hémicycle, sans tenir compte de la proportion de chaque groupe politique. Il fallait faire face. Chacun l'a fait du mieux possible, dans un esprit de responsabilité.

Reste que le Parlement, en temps de crise, ne peut être réduit à une simple existence théorique ou juridique, une instance incapable de contrôler, d'évaluer, voire de voter. C'est pourquoi nous avons créé une sorte de boîte à outils qui permettra d'adapter certaines règles de notre fonctionnement sans qu'il soit porté atteinte aux principes fondamentaux de notre règlement.

Cela étant, il faut aller plus loin et prévoir un deuxième étage à la fusée, pour permettre à la conférence des présidents, en cas de circonstances exceptionnelles d'adapter temporairement les modalités de participation des députés aux réunions de commission et aux séances publiques, en autorisant, par exemple, le recours au vote à distance.

Globalement, nous souscrivons à cette proposition de résolution même si nous avons un regret. Nous aurions ainsi souhaité que les décisions de la conférence des présidents soient prises, non pas à l'unanimité, mais au moins à la majorité qualifiée plutôt qu'à la majorité simple. L'unanimité, en effet, revenait à accorder un droit de veto à un groupe. En revanche, accepter le principe d'une majorité qualifiée aurait permis de tendre la main à des groupes de l'opposition, dans une période singulière. J'ai bien compris, cependant, l'argument du fait majoritaire. Nous sommes sous la V<sup>e</sup> République et nous sommes attachés à ses institutions. Peut-être est-il sage, en effet, même si c'est compliqué, d'en rester là.

En tout état de cause, nous avons trouvé un compromis dans la clause de revoyure à quinze jours des décisions prises par la conférence des présidents.

Dans ces conditions et sous réserve des débats à suivre en séance publique, le groupe Les Républicains soutiendra cette proposition de résolution. L'Assemblée nationale, pour continuer à fonctionner même en temps de crise, doit demeurer une institution solide en s'appuyant sur des textes plutôt qu'en laissant libre cours à l'improvisation.

**Mme Isabelle Florennes.** Je salue, tout d'abord, le travail du rapporteur sur un sujet qui lui tient particulièrement à cœur et sur lequel il n'a cessé de plancher depuis le début de la législature, réussissant à entraîner derrière lui l'ensemble des groupes politiques – ce qui est suffisamment rare pour être souligné.

La présente proposition de résolution vise à permettre au Parlement de mieux fonctionner en période de crise, comme celle que nous avons vécue au cours de l'année 2020, avec l'émergence de la pandémie. Nous avons alors rencontré des difficultés notables – jauge

dans l'hémicycle et en réunions, discussions tardives, délégations de vote... –, certains dispositifs traditionnels n'étant pas adaptés. Néanmoins, tous les groupes politiques et les parlementaires, ainsi que l'ensemble des services de l'Assemblée et du Sénat se sont démenés pour faire vivre le débat démocratique en dépit de la gravité de la situation. En l'espace de quelques mois, entre le 15 mars et le 15 mai 2020, soit pendant toute la durée du premier confinement, nous avons réussi à examiner sept projets de loi et siégé pas moins de 104 heures – preuve que le Parlement sait être efficace et s'adapter.

Tel est d'ailleurs l'objet de la proposition de résolution : assurer la pérennité du débat parlementaire en toutes circonstances et mettre à sa disposition des nouveaux outils technologiques pour se réinventer, afin que vivent notre assemblée et notre démocratie.

Le groupe Mouvement démocrate et démocrates apparentés est résolument engagé dans cette transformation, et il ne peut que se féliciter des outils proposés par un texte qui évite l'écueil de la mise en place d'un régime de crise, solution qui n'aurait été d'aucune utilité et aurait même risqué d'alourdir considérablement le fonctionnement de l'Assemblée. En adaptant les modalités de participation aux réunions des différents organes de l'Assemblée et de vote, la proposition de résolution nous permet de conserver une certaine agilité et de la souplesse afin que nous demeurions opérationnels, tout en prévoyant un encadrement du dispositif par la conférence des présidents ainsi qu'une clause de revoyure garantissant l'implication de tous dans la décision de maintenir ou non les dispositions exceptionnelles. Il s'agit là, nous semble-t-il, de garde-fous utiles. Il va sans dire que le groupe MoDem et démocrates apparentés soutiendra la proposition de résolution.

**M. Dimitri Houbron.** Je remercie, moi aussi, le rapporteur pour la qualité de son écoute et de son travail. Il y a presque un an, à l'annonce du premier confinement, presque tout le pays était mis sous cloche – une décision historique, bouleversante, perturbante, qui n'a pas épargné notre institution singulièrement touchée par la pandémie de covid-19. Je suis fier de la manière dont l'Assemblée nationale a fait face à ces circonstances exceptionnelles. Le président, le bureau, la questure, les présidents des groupes parlementaires, les présidents des commissions, les collègues, les attachés parlementaires, les fonctionnaires, les employés, les prestataires, et j'en oublie sans doute, tous ont tout fait pour que les représentants du peuple puissent maintenir une activité législative et de contrôle avec les moyens à leur disposition. Pourtant, aucune de nos démocraties n'était préparée à ce scénario. Cela a débouché sur la mise en place, à peine deux mois après le début du premier confinement – une réactivité louable –, d'un groupe de travail transpartisan en vue d'adapter le mode de fonctionnement de notre assemblée. Nous sommes aujourd'hui appelés à concrétiser ces travaux.

Le texte présente, en outre, l'avantage d'adapter les règles aux circonstances, en s'appuyant sur les avancées technologiques pour remédier aux obstacles auxquels étaient confrontés certains de nos collègues, notamment ultramarins. Concrètement, l'esquisse d'un fonctionnement dit hybride, associant la présence de certains députés à l'Assemblée nationale et le travail à distance pour d'autres, sera de nature à améliorer la représentativité territoriale des travaux de notre institution pendant une période perturbée, telle que celle que nous connaissons.

S'agissant du vote à distance, véritable révolution pour notre démocratie représentative, il donnera de la souplesse au fonctionnement parlementaire. À l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, il a été mis en place dès le début de la crise afin de rendre possible la poursuite des travaux et de préserver leur qualité.

Bien que nous soyons conscients que de telles dispositions doivent être soumises à certaines limites, l'adoption de la proposition de résolution nous semble impérative pour que notre assemblée tire véritablement les leçons de la crise. En conséquence, le groupe Agir ensemble votera pour l'adoption de ce texte.

**Mme Cécile Untermaier.** Je remercie, à mon tour, Sylvain Waserman pour son travail, sa gentillesse – je suis particulièrement sensible à cette qualité et l'ensemble des députés devraient s'inspirer de son exemple –, sa compétence et sa grande qualité d'écoute. J'en veux pour preuve qu'un jour que je m'inquiétais auprès d'un député d'un éventuel conflit d'intérêts, il a indiqué avec intelligence que cet aspect avait été pris en considération, alors que beaucoup auraient réagi avec indifférence.

S'agissant de la proposition de résolution, je pense que la boîte à outils est tout à fait bienvenue. Ajouter des questions écrites ? Pourquoi pas, mais il importe que l'on obtienne des réponses rapides : dans ces temps difficiles où il est impératif que le dialogue se développe, les membres du Gouvernement doivent y prendre toute leur part et satisfaire aux interrogations légitimes de nos concitoyens. La mise en place d'un binôme majorité-opposition pour le contrôle de l'exécutif me paraît tout à fait pertinente, de même que la possibilité de remettre des contributions écrites.

Concernant les mesures immédiates, le recensement des locaux alternatifs est une bonne chose. Ne pas pouvoir recevoir à l'Assemblée est une réelle entrave à notre action : le Parlement est aussi fait pour accueillir nos concitoyens. En matière d'amélioration du réseau internet, on a fait beaucoup de progrès, et il me semble que dans les circonscriptions, nous pouvons nous organiser nous-mêmes sans faire encore appel à l'Assemblée nationale. Il est, en revanche, tout à fait intéressant de nous équiper de dispositifs de visioconférence ; peut-être faudrait-il réfléchir à un accès libre pour les députés. La consécration dans notre règlement des solutions appliquées dans le cadre de la période particulière que nous traversons me paraît bienvenue.

Le groupe Socialistes et apparentés a néanmoins exprimé une réserve concernant les modalités de mise en œuvre de ce régime exorbitant du droit commun. Selon nous, il ne devrait pouvoir s'appliquer si un président de groupe s'y oppose. Un tel régime ne doit répondre qu'à un cas de force majeure, et cette clause existe déjà dans notre règlement pour les procédures simplifiées et le temps législatif programmé. Il conviendrait, en la matière, de tendre vers l'unanimité, étant entendu que, dans de telles situations, les groupes ne chercheront pas à faire obstacle.

Durant cette période, l'assemblée parlementaire franco-allemande a réussi, malgré les difficultés, à tenir des réunions à distance – Dieu sait pourtant si c'est compliqué de travailler avec le Bundestag ! L'Assemblée nationale a ainsi manifesté sa capacité à s'adapter, et je tenais à en remercier les administrateurs ainsi que vous-même, monsieur Waserman, car vous y avez pris votre part.

En conclusion, le groupe Socialistes et apparentés accueillera favorablement cette proposition de résolution.

**M. Michel Zumkeller.** Je m'associe aux remerciements adressés à Sylvain Waserman pour son souci de la concertation, fort appréciable sur de tels sujets.

La position du groupe UDI n'a pas varié, Jean-Christophe Lagarde l'a exprimée à plusieurs reprises. Nous souscrivons à l'exigence de souplesse afin de tirer les conclusions de ce qui s'est passé au printemps dernier. Nous pensons que la conférence des présidents est l'organe pertinent, du fait de sa représentativité et de sa réunion hebdomadaire.

Notre seul point de divergence, mais il est important, porte sur le fait que la majorité parlementaire décide toute seule des circonstances exceptionnelles. Ce que nous sommes en train de prévoir, c'est tout de même que les députés ne pourront pas être présents dans l'Assemblée nationale ! C'est pourquoi nous avons déposé deux amendements pour y remédier, l'un portant sur un mécanisme de majorité qualifiée, l'autre visant à accorder un droit de veto à deux présidents de groupe. En mars dernier, au plus fort de la crise, nous avons tous fait preuve de responsabilité. Je pense qu'il en serait de même dans toute situation exceptionnelle, et il nous semble nécessaire que les groupes d'opposition puissent faire entendre leur voix. C'est pourquoi le président de notre groupe s'était abstenu lors du vote sur le rapport. Nous espérons faire évoluer les choses sur ce point.

En revanche, nous nous félicitons de la clause de revoyure tous les quinze jours, disposition qui découle d'une initiative de Jean-Christophe Lagarde.

Nous avons trois questions à soumettre à M. le rapporteur.

D'abord, nous regrettons que la réflexion soit limitée aux périodes de crise. Par exemple, les députés ultramarins ont souvent du mal à participer à nos travaux. Ne serait-ce pas l'occasion de leur donner la possibilité de le faire plus facilement hors période de crise, ou en posant des questions au Gouvernement à distance ? Il me semble que les moyens techniques nous le permettraient.

Vous envisagez des lieux alternatifs au palais Bourbon. Avez-vous exploré des pistes en particulier ?

Enfin, s'agissant de la boîte à outils, seriez-vous prêt à ce que ceux-ci soient définis à l'issue d'un travail commun avec les représentants de tous les groupes ?

**M. Michel Larive.** Si je peux comprendre que certains souhaitent que l'unanimité se fasse autour de la proposition de résolution, je vais exprimer une position – celle du groupe La France insoumise – qui va peut-être fragiliser le consensus actuel. Je salue toutefois l'esprit de concertation de M. le rapporteur : nous avons eu de longues discussions, dont j'ai retrouvé les traces dans le texte qui nous est soumis.

Depuis le début de la crise sanitaire, on assiste à l'affaiblissement constant du Parlement. Cela fait presque un an que l'état d'urgence sanitaire a été proclamé, donnant au Premier ministre la possibilité de prendre par décret toutes les mesures jugées nécessaires pour faire face à l'épidémie. Si le caractère d'urgence de la situation nécessite des mesures exceptionnelles, rien ne justifie, en revanche, d'écarter les représentants de la nation de la construction des solutions et des décisions qui en découlent.

Malgré les tentatives du Gouvernement d'ignorer le pouvoir législatif, le groupe parlementaire La France insoumise a travaillé sans relâche depuis l'arrivée du covid-19 en France pour être force de proposition. Ce travail sérieux, à la disposition de toutes et tous, nous a permis de publier onze propositions de loi, six plans, quatre guides et de réunir une commission d'enquête sur la gestion de la crise depuis mars 2020.

Après avoir contourné le Parlement, le Gouvernement l'a muselé. Après un premier rapport rendu en juin 2020 et de nouvelles conclusions au mois de décembre, il a été décidé, fin janvier, on ne sait pour quelle raison, de dissoudre la mission d'information sur la gestion et les conséquences dans toutes ses dimensions de l'épidémie de coronavirus-covid 19. L'explication est peut-être à chercher du côté d'une politique de gestion de crise parfois hasardeuse, que vous préféreriez dissimuler plutôt qu'assumer, chers collègues de la majorité ! Le point culminant de cette dérive est la place prépondérante du Conseil de défense dans la conduite de la politique sanitaire nationale. Cette instance de décision est régie par le secret-défense. Les parlementaires en sont exclus, découvrant parfois l'identité de certains participants par voie de presse.

Nous sommes amenés à débattre de la proposition de résolution tendant à modifier le règlement de l'Assemblée nationale en ce qui concerne l'organisation des travaux parlementaires en période de crise. Nous nous réjouissons que la majorité présidentielle s'essaie à la planification sanitaire que nous réclamons, dans tous les domaines de l'action publique, depuis plusieurs mois. Un commissaire au Plan, M. Bayrou, a même été nommé à cette fin. Toutefois, il semble que le mode d'organisation du prochain scrutin législatif l'intéresse plus que les perspectives de résolution de la crise que nous connaissons.

Nous regrettons que cette proposition de résolution serve de prétexte à un nouvel affaiblissement du Parlement. Le règlement de l'Assemblée nationale, depuis la révision constitutionnelle de 2008, prévoit huit commissions permanentes de soixante-treize députés chacune, sur la base de la représentation proportionnelle des groupes politiques. Certains groupes minoritaires, dont le nôtre, n'ont que deux sièges par commission permanente. La division par deux du nombre de députés présents en commission, en vigueur depuis plusieurs mois, met en péril la possibilité, pour les groupes d'opposition, d'assurer leurs prérogatives de proposition législative et de contrôle de l'action du Gouvernement.

En outre, le texte prévoit que la conférence des présidents pourra « adapter les modalités de vote, le cas échéant en recourant à des outils de travail à distance, dans le respect du principe du vote personnel et des exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire ». D'après l'exposé des motifs, deux scrutins pourraient être inclus dans le champ du vote à distance : le vote sur l'ensemble d'un texte et le vote sur une déclaration du Gouvernement en application de l'article 50-1 de la Constitution. Les notions de respect du principe du vote personnel et d'exigence de clarté et de sincérité du débat parlementaire ne nous semblent pas justifier que l'on écarte les autres scrutins, qui doivent aussi être énumérés dans l'exposé des motifs.

La confiance n'est pas là. La majorité présidentielle n'en est pas à son coup d'essai en matière de limitation des pouvoirs du Parlement. Le recours fréquent à la procédure accélérée et aux ordonnances, le passage en force, grâce au 49-3, lors du débat sur la réforme des retraites, la réforme du règlement de notre assemblée en 2019, l'irrecevabilité de certains amendements de l'opposition au-delà d'un certain nombre, le recours à une seconde délibération quand le résultat de la première ne satisfait pas le Gouvernement : tout cela laisse penser que cette proposition de résolution est une nouvelle étape de la remise en cause de notre institution. Aucune crise ne saurait justifier une telle dérive. Nous, parlementaires insoumis, refusons d'aggraver le délitement de notre institution et de favoriser la concentration des pouvoirs entre les mains de l'exécutif.

**Mme Emmanuelle Ménard.** Je m'apprêtais à regretter de briser la belle unanimité, mais quelqu'un l'a fait avant moi !

Monsieur le rapporteur, vous vous doutez sans doute de ce que je vais dire. Vous avez évoqué des discussions avec tous les groupes. Depuis bientôt quatre ans, je déplore systématiquement que cette assemblée ne raisonne qu'en fonction des groupes politiques. À l'Assemblée nationale, tout est fait pour les groupes, il n'y a rien pour les députés non inscrits. Sans vouloir jouer les Calimero, je rappelle que l'on dénombre vingt-cinq députés non inscrits, soit plus que l'effectif de certains groupes politiques. Pourtant, nous avons bien moins de droits que les groupes politiques.

J'ai eu l'occasion de le dire lors de l'examen de la réforme du règlement de l'Assemblée nationale, le problème majeur, pour les députés non inscrits, n'est pas tant de ne pas être associés aux décisions, ce qui est compréhensible, mais de ne pas disposer de l'information. J'ai beau le répéter, les députés non inscrits ne sont jamais informés de rien ! Au demeurant, je regrette – c'est même, au regard du fonctionnement de l'institution, le principal regret de mon mandat – que la réforme du règlement n'ait pas ouvert la possibilité d'associer les députés non inscrits au sein d'une sorte de groupe technique, doté par exemple d'une représentation tournante. Nous avons étudié plusieurs possibilités à cet effet. Au Sénat, les membres non inscrits sont constitués en groupe et ne se heurtent pas aux mêmes difficultés techniques que nous. Les propositions en ce sens ont été systématiquement écartées.

Lors du premier confinement, la possibilité du vote à distance a été offerte aux membres des groupes politiques, mais pas aux députés non inscrits. Chacun peut le vérifier, ce n'était pas prévu par la conférence des présidents. J'ai dû me battre au téléphone pendant trois jours, avec le cabinet de Richard Ferrand, pour obtenir que les députés non inscrits puissent voter à distance, prévenant, devant la fin de non-recevoir que l'on m'a d'abord opposée, que je porterai devant le Conseil constitutionnel ce déni inacceptable des droits des députés non inscrits. Nous priver d'un droit accordé aux autres parce que nous n'étions pas membres d'un groupe me semblait une injustice totale. Nous sommes élus comme les autres et représentons des électeurs comme les autres.

Pas plus tard que la semaine dernière, lors de l'examen dans l'hémicycle du projet de loi de lutte contre le séparatisme, Mme Schiappa détaillait le contenu du contrat d'engagement républicain en indiquant en avoir donné un exemplaire à chaque président de groupe. J'ai fait un rappel au règlement et elle a présenté ses excuses. Une fois de plus, les députés non inscrits étaient mis à l'écart de la diffusion de l'information, donc de la discussion.

Ces deux exemples démontrent que cette privation d'information est profondément injuste et nous pénalise dans notre travail quotidien.

**M. Bertrand Pancher.** Nous sommes particulièrement satisfaits de l'effort de concertation qui a présidé aux travaux du groupe de travail mené par Sylvain Waserman, et dans lequel nous avons été représentés par notre collègue Sylvia Pinel.

L'objet de la proposition de résolution est d'introduire dans le règlement de l'Assemblée nationale une disposition souple et modulaire donnant à la conférence des présidents une latitude accrue pour aménager les modalités des discussions et des votes, en commission comme en séance publique, en cas de crise. Cette approche nous semble être la bonne. Une structure de travail *ad hoc* du Parlement en temps de crise aurait abouti à un fonctionnement de l'Assemblée au rabais, ce que personne ici ne souhaite. L'Assemblée nationale doit travailler autant que possible dans le cadre réglementaire normal, notamment

pour contrôler la gestion de la crise. Au demeurant, ce contrôle peut prendre des formes très différentes, comme l'a montré le travail de cartographie très intéressant réalisé par Sylvain Waserman.

Pour notre groupe, l'exercice d'une démocratie pleine et entière doit être préservé par-dessus tout. Les mesures dérogatoires relatives au travail législatif prises au cœur de la crise sanitaire, au printemps dernier, prévoyant notamment la présence de deux représentants par groupe en séance publique, n'étaient satisfaisantes ni du point de vue constitutionnel ni du point de vue politique. Il n'est pas possible d'interdire à un député de siéger en séance publique, de discuter et de voter la loi, et de contrôler l'action du Gouvernement. À cet égard, les séances de questions au Gouvernement tenues au plus fort de la crise étaient plus que nécessaires.

S'agissant de la présence des députés en séance publique et en commission, nous estimons que la proportionnalité de la représentation des groupes doit, à tout le moins, être maintenue. D'ailleurs, le rapport prévoit que les adaptations relatives aux modalités de participation des députés aux réunions de commission ou à la séance publique devront tenir compte de la configuration politique de l'Assemblée. Toutefois, cette solution n'est pas entièrement satisfaisante, car personne ne peut interdire à un député d'entrer dans l'hémicycle ou de siéger dans la commission dont il est membre.

Si nous soutenons cette modification mesurée du règlement de l'Assemblée nationale, nous appelons à éviter au maximum l'écueil d'une décision prise en conférence des présidents par la seule majorité qui, *de facto*, peut décider seule au sein de cette instance. Dès lors que l'instauration d'une décision à la majorité qualifiée, que nous appelions de nos vœux, n'a pas été retenue, la recherche du consensus devra prévaloir. Monsieur le rapporteur, si je vous suis sur la possibilité que la recherche de l'unanimité offrirait à un groupe politique de bloquer la mise en œuvre des mesures d'urgence, j'ai avec vous une divergence de vues sur la trop grande complexité qu'il y aurait à définir une majorité qualifiée. Celle-ci n'est d'ailleurs pas définie dans votre rapport, ce qui ne nous a pas empêchés de l'approuver et de signer votre proposition de résolution. Nous pourrions néanmoins tenter de le faire au cours de son examen.

Quoi qu'il en soit, nous prenons note de votre effort pour répondre aux craintes liées à la prise de décision par la seule majorité. Vous avez, en effet, introduit dans le texte une disposition absente de votre rapport : une sorte de clause de revoyure, en vertu de laquelle la conférence des présidents se prononcerait tous les quinze jours sur le maintien ou la modification des décisions prises. Il s'agit d'une bonne disposition.

Par ailleurs, nous sommes favorables à l'innovation du vote à distance pour les scrutins sur l'ensemble d'un texte ou une déclaration du Gouvernement en application de l'article 50-1 de la Constitution. Nous espérons même que cette voie puisse être explorée dans le cadre normal de nos travaux. Cette modalité de vote est en vigueur au Parlement européen.

Parmi les propositions figurant dans la boîte à outils issue des travaux du groupe de travail mais pas dans le texte, nous saluons tout particulièrement l'outil numéro 3, qui vise à garantir l'information des parlementaires au niveau local par le biais de la tenue de réunions régulières réunissant parlementaires et préfet. Il s'agit d'une demande constante de notre groupe, afin d'adapter au mieux la réponse publique aux différences territoriales.

Enfin, notons, avec quelque malice, que l’outil numéro 10 consistait à permettre, par une disposition législative *ad hoc*, la prolongation au-delà de six mois de la durée des commissions d’enquête, si leurs travaux sont interrompus en raison de la crise. Après la fin prématurée de la mission d’information sur la gestion et les conséquences dans toutes ses dimensions de l’épidémie de coronavirus-covid 19, nous proposons qu’à chaque usage, par la conférence des présidents, de ce nouveau dispositif, une commission d’enquête spéciale soit automatiquement constituée, et ce pour toute la durée de la crise, et non pour six mois.

Chacun aura compris que nous soutiendrons le texte.

**M. Sylvain Waserman, rapporteur.** Chers collègues, je vous remercie sincèrement et amicalement pour les paroles que vous avez eues à mon endroit. L’exercice que m’a confié Richard Ferrand était vraiment très intéressant : nous avons réfléchi intensément, avec tous les groupes, à soixante idées qui ont alimenté la boîte à outils, dont nous ne débattons pas aujourd’hui mais qui constitue peut-être l’un des éléments les plus importants du rapport.

Parmi les mesures prises dans le cadre de la gestion de la crise, il en est une qui ne fait pas débat : le vote des textes à deux députés par groupe, dans la période de sidération qui a suivi l’apparition du virus, au mois de mars. Cette pratique est contre-nature au regard des règles de proportionnalité usuelles, et elle est dorénavant clairement exclue. Plus généralement, le respect du principe de proportionnalité a fait l’objet de nombreux débats. Il sera garanti, notamment par la formulation « en tenant compte de la configuration politique de l’Assemblée ».

En revanche, nous n’avons pas trouvé de solution aux nombreuses demandes portant sur le mode de décision actuel de la conférence des présidents. Il avait été proposé de prendre en compte l’opposition d’un président ou d’observer la règle de la majorité des deux tiers – simple à formuler, cela posait en réalité un double problème. Les échanges sur ce sujet ont été nourris, et nous avons choisi de respecter le fait majoritaire, pour plusieurs raisons.

Des raisons historiques, d’abord – si elles ne justifient pas nos comportements présents, elles les éclairent tout de même. Des recherches en archéologie parlementaire m’ont permis de découvrir que la règle du fait majoritaire dans la conférence des présidents a été instituée en 1954 par un député du Doubs, avec l’idée que chaque voix y est portée au prorata du nombre de députés, et que le vote s’en trouve donc pondéré. Depuis 1954 – si l’on exclut un point de procédure selon lequel un président peut s’opposer au non-débat sur un texte, qui serait ainsi validé –, aucune des décisions de la conférence des présidents n’a dérogé à cette règle.

Si, après nos travaux de 2020, nous décidions de mettre fin à la règle majoritaire pour le déclenchement du mode de crise, immanquablement, nous serions conduits à mesurer l’importance de ce sujet par rapport à d’autres thématiques décidées à la majorité, comme le temps législatif programmé (TLP), et tentés d’ouvrir la même possibilité pour celles-là. Nous en avons longuement débattu. Le groupe Les Républicains (LR), par les voix du président Abad et de Philippe Gosselin, bien que souhaitant trouver une règle dérogeant au fait majoritaire, ont convenu que notre institution est fondée sur ce principe et que l’affirmer n’est pas nier le rôle des oppositions. Une large majorité s’est dégagée pour considérer cette solution comme la plus raisonnable.

Le président Pancher l’a dit, tout cela ne fonctionne bien que si l’on crée un consensus assez large. À ce titre, comme nombre d’entre vous, je salue le président Ferrand

qui, après la sidération de mars 2020, a su créer l'unanimité sur toutes les décisions qui ont été prises. C'est un message fort : par-delà nos convictions différentes, lorsque l'essentiel est en jeu – c'est-à-dire, les fonctions essentielles du Parlement sans lesquelles certaines décisions ne peuvent être prises –, les présidents de groupes politiques ont convergé unanimes vers la position du président Ferrand.

La clause de revoyure ne figurait pas dans le rapport ; elle est un ajout du groupe Socialistes et apparentés, appuyé par l'UDI. Elle est à présent écrite noir sur blanc dans la proposition. Même si, en théorie, on peut revoir toute décision à chaque conférence des présidents, cela va mieux en le disant. En faire formellement mention dans le texte nous a semblé une bonne idée.

L'unanimité qui a été créée est le meilleur scénario, mais elle s'effrite quand les crises se répètent. On peut alors légitimement se demander si la logique de crise reste justifiée. Au fil du temps, les débats sont plus compliqués. Le choix a donc été fait de respecter le fait majoritaire, pilier, depuis 1954, des décisions de la conférence des présidents. Si une majorité large s'est dégagée en ce sens au fil des réflexions, certains sont néanmoins restés cohérents avec leur position initiale, en disant qu'ils ne pourraient voter le texte si cette règle était conservée.

Je confirme que des travaux sont en cours avec les services pour identifier des lieux alternatifs – en tant que Strasbourgeois, je considère que le Parlement européen serait le meilleur endroit pour accueillir les débats des députés. L'idée est d'être les plus réactifs possible, et d'être prêts avant la crise.

La boîte à outils prend en compte des propositions très concrètes issues des différents groupes politiques, notamment l'augmentation du nombre maximal de questions écrites qui peuvent être posées, ou la possibilité pour chaque député de rendre des contributions écrites, sans restriction – on connaît l'attachement du président Lagarde à ces contributions, qui figurent dans le *Journal officiel* et font partie des débats.

Le nouveau rôle de François Bayrou est très important, mais ce sujet passionnant n'est pas l'objet de notre discussion.

La « clarté et la sincérité du scrutin » sont des termes constitutionnels, issus de la jurisprudence du Conseil constitutionnel. Il s'agit d'éviter ce que l'on pourrait appeler le dol dans d'autres domaines. Un amendement a été déposé, qui vise à juger de la sincérité de l'orateur. Ce n'est pas du tout l'objet du texte : on ne parle pas de la mauvaise foi. Si l'on censurerait la mauvaise foi à chaque fois qu'un orateur prend la parole, le débat serait sans fin.

S'agissant de l'irrecevabilité des amendements, chaque réclamation portée lors d'une séance que je préside est étudiée, et une réponse est apportée. L'irrecevabilité, notamment au titre de l'article 45, est un sujet à part entière, qui tient au lien direct ou indirect, non pas intellectuel, mais de cohérence légistique avec les sujets qu'aborde le texte.

Enfin, je connais l'attachement d'Emmanuelle Ménard à la condition des non inscrits. Peut-être ne sait-elle pas que Sébastien Chenu était officiellement nommé pour participer aux travaux du groupe de travail.

**Mme Emmanuelle Ménard.** En effet, et pourquoi donc ?

**M. Sylvain Waserman, rapporteur.** Vous n'avez pas, au sein de votre « groupe virtuel » la communication nécessaire.

Je rappelle que de nombreuses avancées factuelles ont été décidées dans cette législature pour les non inscrits, notamment dans la réforme du règlement dont j'ai eu l'honneur d'être le rapporteur. Elles concernent leur droit de parole, leur temps de parole ou leur participation, de droit, à toutes les commissions et missions d'information.

### **Article unique**

*La Commission est saisie des amendements CL16 et CL19 de Mme Emmanuelle Ménard.*

**Mme Emmanuelle Ménard.** L'amendement CL16 vise à remplacer les termes « de circonstances exceptionnelles » par les mots plus précis « d'état d'urgence sanitaire », qui correspondent à la situation circonscrite et répertoriée que nous avons connue. Les « circonstances exceptionnelles » sont susceptibles de recouvrir davantage de situations, sans que l'on sache qui en définit le caractère exceptionnel.

L'amendement CL19, qui vise à remplacer les termes « de circonstances exceptionnelles » par les mots « d'état d'urgence », a toutefois ma préférence. En tant qu'ils désignent une circonstance spécifique, caractérisée juridiquement, ils évitent certaines dérives ou abus dans l'examen de ces dispositions particulières.

**M. Sylvain Waserman, rapporteur.** Effectivement, l'état d'urgence peut être caractérisé plus objectivement que les circonstances exceptionnelles. Toutefois, le texte ne vise pas seulement un état d'urgence sanitaire ou terroriste – le Palais Bourbon pourrait être empêché de fonctionner pour une toute autre raison.

Plus fondamentalement, l'état d'urgence étant déclenché par l'exécutif, ce serait l'exécutif qui déciderait de notre mode d'organisation : dès lors que le Premier ministre déclarerait l'état d'urgence, le Parlement changerait sa règle du jeu et basculerait dans un mode de décision à caractère exceptionnel. Or il revient aux députés de maîtriser ce basculement.

Qui plus est, il y a le contrôle du Conseil constitutionnel, qui porte non seulement en amont mais aussi en aval d'un texte. Si une majorité – autre que la nôtre, bien sûr – décidait de caractériser abusivement certaines circonstances comme exceptionnelles, à n'en pas douter, le Conseil constitutionnel serait immédiatement saisi par l'opposition et jugerait que la circonstance ne justifie pas d'avoir, par exemple, un député sur deux présent dans l'hémicycle et annulerait le texte. Faisons confiance au juge constitutionnel.

Pour toutes ces raisons, je donne un avis défavorable aux amendements.

*La Commission rejette successivement les amendements.*

*Elle est saisie de l'amendement CL28 du rapporteur.*

**M. Sylvain Waserman, rapporteur.** Les circonstances exceptionnelles peuvent affecter les conditions de participation, de délibération ou de vote. Cet amendement de précision permettra de disposer d'une marge de manœuvre dans le cas où un seul de ces éléments serait altéré.

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

*Elle **adopte** successivement les amendements rédactionnels CL29, CL22 et CL23 du rapporteur.*

*La Commission examine, en discussion commune, les amendements CL8 de Mme Marie-France Lhoro et CL17 de Mme Emmanuelle Ménard.*

**Mme Emmanuelle Ménard.** Les amendements ont le même objet : assurer aux députés non inscrits la même information qu'aux présidents de groupe politique, préalablement à la réunion de la conférence des présidents destinée à adapter les modalités de travail en cas de circonstances exceptionnelles. Il ne s'agit pas d'être consultés en vue d'une décision politique, mais simplement d'être informés.

Chaque semaine, nous sommes contraints d'aller à la recherche d'informations auprès de députés d'autres groupes politiques pour savoir rapidement ce qui a été dit lors de la conférence des présidents, avant la publication du relevé de conclusions.

**M. Sylvain Waserman, rapporteur.** Avis défavorable, car toutes les décisions de la conférence des présidents sont publiques. Le relevé de conclusions est envoyé par courriel en même temps aux présidents de groupe politique et aux députés non inscrits – je l'ai vérifié auprès du service de la séance.

Les difficultés que vous avez relevées découlent de problèmes de communication entre députés non inscrits. En témoigne le fait que vous ne saviez pas que M. Sébastien Chenu avait été associé au groupe de travail.

Tous les députés non inscrits ont pu voter à distance pendant le premier confinement ; peut-être grâce à vous, mais je ne pense pas que notre institution les aurait oubliés.

Je m'inscris en faux contre l'idée qu'ils ne seraient pas informés à l'issue de chaque conférence des présidents.

**Mme Emmanuelle Ménard.** Je n'ai pas dit que nous n'étions pas informés. Les députés non inscrits reçoivent bien le relevé de conclusions, mais dans un certain délai après la réunion de la conférence. Nous avons toujours l'impression de le recevoir de manière décalée.

J'avais proposé, sans succès, lors de l'examen de la proposition de résolution tendant à modifier notre règlement que les députés non inscrits puissent se constituer en groupe technique, comme peuvent le faire les sénateurs non inscrits. Nous n'avons donc pas de représentant officiel et tournant.

Je le répète, en mars dernier, les modalités de vote des députés non inscrits n'étaient pas prévues au départ – et je crois modestement être à l'origine de la possibilité pour eux de voter à distance, comme les autres députés.

**M. Sylvain Waserman, rapporteur.** Le relevé de conclusions paraît deux heures après la réunion de la conférence des présidents. Vous le recevez dans les mêmes délais que les présidents de groupe politique. Les députés non inscrits sont des députés à part entière et ne sont pas oubliés.

*La Commission **rejette** successivement les amendements.*

*Suivant l'avis du rapporteur, elle **rejette** l'amendement CL18 de Mme Emmanuelle Ménard.*

*La Commission **adopte** l'amendement rédactionnel CL24 du rapporteur.*

*Elle est saisie de l'amendement CL13 de Mme Emmanuelle Ménard.*

**Mme Emmanuelle Ménard.** L'amendement précise que la configuration politique de l'Assemblée s'entend « à travers les groupes parlementaires et les députés non inscrits », afin de donner dans ce texte une existence charnelle à ces derniers.

**M. Sylvain Waserman, rapporteur.** Je pense que la notion de configuration politique ne se limite pas aux groupes politiques et comprend l'ensemble des députés. L'amendement est donc satisfait.

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

*Elle **adopte** l'amendement rédactionnel CL25 et l'amendement de cohérence CL30 du rapporteur.*

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

#### **Après l'article unique**

*La Commission est saisie des amendements CL15 et CL14 de Mme Emmanuelle Ménard.*

**Mme Emmanuelle Ménard.** Il s'agit d'interdire le recours à la procédure particulière du temps législatif programmé (TLP) en cas d'état d'urgence sanitaire. Je ne vais pas indéfiniment revenir sur les difficultés que soulève cette procédure, nous les avons encore constatées lors de l'examen du projet de loi confortant les principes républicains : cinquante minutes seulement ont été accordées à vingt-cinq députés non inscrits.

Je connais déjà partiellement votre réponse : en proportion du nombre de députés, nous avons plus de temps que ceux de la majorité – 2 minutes, contre 1,7. Soit, mais la discussion générale terminée, il nous restait quatre minutes au total pour défendre nos amendements. C'est particulièrement frustrant de passer quinze jours dans l'hémicycle sans pouvoir ouvrir la bouche, surtout quand vous avez envie de faire, de temps en temps, un petit rappel au règlement et qu'il vous est refusé ; je ne le souhaite à personne !

Il ne s'agit pas de se faire plaindre mais, vous le savez, les députés non inscrits, s'ils le veulent, ont tous les outils pour tirer leur épingle du jeu et contourner les règles relatives au temps de parole, sauf en temps législatif programmé. Dans ce dernier cas de figure, nous sommes censurés, même si vous n'aimerez probablement pas ce terme.

C'est un comble dans le contexte de l'état d'urgence sanitaire car, sans pouvoir parler, nous sommes obligés d'être présents pour que nos amendements ne tombent pas, alors que l'on demande dans le même temps aux députés de ne pas être trop nombreux en séance pour éviter les contaminations !

**M. Sylvain Waserman, rapporteur.** Je sais que vous ne partagez pas mon enthousiasme à propos du TLP. Je l'ai vécu au perchoir, sur le projet de loi confortant les principes républicains. Les débats ont été extraordinaires ; ils ont pu prendre forme parce que le TLP permet justement de passer une demi-heure sur un sujet majeur et d'adopter un texte bien différent de celui qui nous a été soumis. C'est la valeur ajoutée parlementaire !

Les projets de loi relatifs à l'urgence sanitaire n'ont pas été examinés en TLP.

Enfin, le présent texte ne vise pas à statuer sur le TLP. Mon avis sera donc défavorable à vos deux amendements.

*La Commission **rejette** successivement les amendements.*

### **Titre**

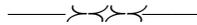
*La Commission **adopte** l'amendement rédactionnel CL26 du rapporteur.*

*Suivant l'avis du rapporteur, elle **rejette** l'amendement CL20 de Mme Emmanuelle Ménard.*

*La Commission **adopte** la proposition de résolution **modifiée**.*

**M. Stéphane Mazars, président.** Le texte sera examiné en séance publique le lundi 1<sup>er</sup> mars.

*La réunion se termine à seize heures cinquante.*



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

La Commission a désigné *Mme Alexandra Louis*, rapporteure sur la proposition de loi, adopté par le Sénat, visant à protéger les jeunes mineurs des crimes sexuels (n° 3796).

### **Membres présents ou excusés**

En raison de la crise sanitaire, les relevés de présence sont suspendus.