

ASSEMBLÉE NATIONALE

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

XV^e Législature

SESSION ORDINAIRE DE 2018-2019

Séances du lundi 27 mai 2019

Compte rendu intégral



Les articles, amendements et annexes figurent dans le fascicule bleu ci-joint



<http://www.assemblee-nationale.fr>

SOMMAIRE GÉNÉRAL

1^{re} séance 4973

2^e séance 5009

ASSEMBLÉE NATIONALE

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

SESSION ORDINAIRE DE 2018-2019

248^e séance

Compte rendu intégral

1^{re} séance du lundi 27 mai 2019

Les articles, amendements et annexes figurent dans le fascicule bleu ci-joint



<http://www.assemblee-nationale.fr>

SOMMAIRE

PRÉSIDENTE DE M. RICHARD FERRAND

1. Modification du règlement de l'Assemblée nationale (p. 4975)

PRÉSENTATION (p. 4975)

M. Sylvain Waserman, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République

Mme Yaël Braun-Pivet, présidente de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République

MOTION DE REJET PRÉALABLE (p. 4977)

M. David Habib

M. Sylvain Waserman, rapporteur

Mme Brigitte Kuster

Mme Élodie Jacquier-Laforge

M. Régis Juanico

M. le président

M. Alexis Corbière

M. André Chassaigne

Mme Sylvia Pinel

M. Sacha Houlié

MOTION DE RENVOI EN COMMISSION (p. 4983)

M. Philippe Gosselin

M. Sylvain Waserman, rapporteur

Mme Yaël Braun-Pivet, présidente de la commission des lois

M. Marc Le Fur

Mme Isabelle Florennes

Mme Cécile Untermaier

M. Michel Zumkeller

M. Michel Larive

M. André Chassaigne

M. Michel Castellani

M. Guillaume Vuilletet

DISCUSSION GÉNÉRALE (p. 4989)

M. Sébastien Huyghe

Mme Sylvia Pinel

M. Bruno Questel

M. André Chassaigne

Mme Élodie Jacquier-Laforge

Mme Cécile Untermaier

M. Michel Zumkeller

Mme Mathilde Panot

Mme Naïma Moutchou

M. Marc Le Fur

Mme Laurence Dumont

Mme Emmanuelle Ménard

M. Christophe Euzet

Suspension et reprise de la séance (p. 5002)

M. Sylvain Waserman, rapporteur

DISCUSSION DES ARTICLES (p. 5003)

Avant l'article 1^{er} (p. 5003)

Amendement n° 427

Article 1^{er} (p. 5004)

M. Raphaël Schellenberger

M. Gilles Lurton

M. David Habib

Amendements n°s 78, 381

Amendement n° 621 et 551

Après l'article 1^{er} (p. 5006)

Amendements n°s 656, 694, 570, 209

2. Ordre du jour de la prochaine séance (p. 5008)

COMPTE RENDU INTÉGRAL

PRÉSIDENTE DE M. RICHARD FERRAND

M. le président. La séance est ouverte.

(La séance est ouverte à seize heures.)

1

MODIFICATION DU RÈGLEMENT DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Discussion d'une proposition de résolution

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion de la proposition de résolution tendant à modifier le Règlement de l'Assemblée nationale (n^{os} 1882, 1955).

PRÉSENTATION

M. le président. La parole est à M. Sylvain Waserman, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.

M. Marc Le Fur. J'espère que notre rapporteur saura défendre l'Assemblée nationale, et l'expression des députés !

M. Sylvain Waserman, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République. Réformer le règlement de l'Assemblée nationale est une belle et difficile mission. Nous avons la responsabilité de faire évoluer le fonctionnement du cœur battant de notre démocratie, et nous mesurons tous l'importance de cette tâche.

Pourquoi changer ? C'est la première question qui se pose. Il y a eu 75 000 amendements lors de l'avant-dernière législature ; il y en aura au rythme actuel 150 000 au cours de celle-ci, soit une croissance de 100 %. Il y a eu un peu plus de 5 000 heures de séance lors de l'avant-dernière législature ; à notre rythme actuel, nous en serons à près de 7 000 à la fin de celle-ci, soit une augmentation de 40 %. Aucune règle ne peut subsister à de telles augmentations sans évolution, sans remise en question.

Beaucoup d'entre nous ont aussi le sentiment profond que nos méthodes de travail – la simultanéité des réunions, les votes à quatre heures du matin avec 80 députés dans l'hémicycle, le manque de lisibilité de nos débats – constituent un problème auquel il faut apporter une réponse.

Mais il faut aussi changer parce que nous nous devons de répondre à des exigences citoyennes et démocratiques nouvelles : tout d'abord, une exigence de déontologie et de transparence, points sur lesquels nous apportons des éléments de réponse ; mais aussi une exigence d'expression directe des

voix citoyennes, grâce à des pétitions. C'est là un acquis de la Révolution française tombé en désuétude, et qu'il nous faut renouveler.

Ce texte dont j'ai l'honneur d'être le rapporteur et dont nous allons débattre a été élaboré par le président Richard Ferrand, au terme d'une large concertation sur laquelle j'aimerais revenir. Cette démarche a commencé avec les sept groupes de travail transpartisans auxquels nombre d'entre vous ont participé durant dix-huit mois. S'en sont suivis six mois de concertation avec chacun des présidents de groupe. Nombre de leurs propositions ont été intégrées à ce texte.

Ces deux étapes ont permis d'aboutir à un texte qui a été adressé à chacun des députés le 12 mars dernier – vous avez ainsi eu le temps de vous l'approprier – et qui a été présenté par le président lui-même à différents groupes politiques.

Soyons clairs : ce texte s'inscrit en dehors de toute réforme constitutionnelle. Cela signifie que certains d'entre nous nourriront une certaine frustration, parce que nous ne pourrions pas toucher aux limites des responsabilités entre l'Assemblée et l'exécutif, ni réorganiser notre temps de travail sur l'année, comme nous aurions pu le souhaiter.

Il nous faut d'ailleurs garder à l'esprit que le Conseil constitutionnel a clairement rappelé, en 2014, que le règlement des assemblées doit se limiter strictement à des dispositions relatives à leur organisation et à leur fonctionnement, à la procédure législative et au contrôle de l'action du Gouvernement. Je serai donc conduit à donner un avis défavorable à certains amendements, par respect de cette décision, et cela même si l'amendement peut être intéressant sur le fond.

Mais, à cadre constitutionnel constant, ce texte apporte des avancées majeures, organisées autour de quatre axes.

Le premier axe est celui de l'amélioration de la procédure législative. Dans le prolongement de la réforme constitutionnelle de 2008, nous renforçons encore le rôle des commissions. Nous innovons en mettant en place une procédure dite de législation en commission, qui pourra être utilisée dès lors que tous les groupes politiques l'acceptent. Nous affirmons une parole claire et concise de chaque groupe politique sur le texte et sur l'article : c'est un nouvel équilibre qui, je le sais, fera débat. Nous mettons fin à ce tunnel interminable de début de texte auquel tant d'entre nous n'assistent pas tant il est fastidieux. Nous regroupons les votes le mardi, après les questions au Gouvernement, plutôt qu'au bout de la nuit. Nous supprimons les motions de renvoi en commission qui n'ont quasiment jamais abouti depuis 1958. Nous rénovons le temps législatif programmé, y compris en instaurant de nouveaux droits pour l'opposition, afin que la Conférence des présidents puisse en repenser l'usage. Toutes ces réformes visent à plus d'efficacité dans nos débats, et l'histoire a prouvé que l'efficacité et la qualité ne sont pas antinomiques.

Le deuxième axe concerne le renforcement des droits des groupes d'opposition et des groupes minoritaires ainsi que ceux des députés non inscrits : quatorze articles, soit près d'un

tiers du texte, portent sur ce sujet. Parmi les mesures les plus emblématiques figurent la modernisation des questions au Gouvernement – nous y reviendrons, et je serai favorable à plusieurs amendements sur ce sujet –, l'attribution de deux premières vice-présidences à l'opposition, la représentation de tous les groupes au sein des commissions mixtes paritaires et la possibilité de débattre réellement des textes proposés lors des niches parlementaires, en supprimant les motions qui sont aujourd'hui quasiment systématiquement déposées. Il y a aussi de nouveaux droits de l'opposition qui, je le sais, feront encore largement débat. Je pense à la possibilité pour un groupe de choisir entre le poste de président ou de rapporteur au sein des commissions d'enquête et des missions d'information créées à son initiative, à la nouvelle répartition des questions au Gouvernement entre opposition et majorité, ainsi qu'aux droits des députés non inscrits, qui sont également raffermiss.

Le troisième axe consiste, dans le prolongement de la loi pour la confiance dans la vie politique, à franchir un cap en matière de transparence et de déontologie. Le dispositif de prévention et de traitement des conflits d'intérêts est renforcé, en particulier par l'instauration d'une nouvelle procédure de déport ; les missions et les pouvoirs du déontologue sont consacrés, que ce soit en matière de contrôle de l'utilisation de l'avance de mandat ou en matière de représentants d'intérêts ; nous inscrivons des obligations de déclaration et de transparence nouvelles... Bref, nous répondons à une exigence démocratique, avec une conscience aiguë de la nécessité de l'exemplarité et de la transparence. Nous franchissons en la matière une étape qui ne l'avait jamais été jusqu'alors. Nombre d'entre nous sont très attachés à ces avancées politiques majeures que nous propose le président Ferrand.

Le quatrième et dernier axe répond au besoin d'ouvrir notre institution à la participation citoyenne. À cette fin, il est proposé de rénover la procédure du droit de pétition. Cette procédure n'est plus usitée, et nous voulons la raviver.

Nombre de ces points sont issus de propositions des différents groupes. Lors de l'examen de ce texte, je mettrai en avant ces contributions, afin de vous montrer leur importance dans la construction de ce texte.

Notre travail en commission a quant à lui permis d'apporter une quinzaine de modifications significatives, qui se sont nourries des amendements et de nos échanges. Il y a des points importants, comme le regroupement des votes en journée après les questions au Gouvernement, des mesures fortes en matière de déontologie, un dispositif contre le harcèlement, issu d'un groupe de travail parlementaire transpartisan sur le sujet, ou les débats avant les conseils européens.

Ce travail a aussi permis de poursuivre la réflexion entre les réunions de la commission et la discussion dans l'hémicycle, ce qui a abouti à des clarifications de la position de chaque groupe sur les séances de nuit ou sur les groupes d'opposition. Je serai amené à présenter de nouveaux amendements de synthèse sur certains points, comme les pétitions, la parité ou l'évaluation.

Mais certaines positions, soyons clairs, sont irréconciliables. Faut-il ou pas rehausser la taille minimale des groupes à 5 % des députés ? La répartition du temps de parole entre le groupe et le député ne fait pas consensus non plus : faut-il qu'un groupe parle au nom de ses députés sur l'article, ou en cas d'amendements identiques ? Faut-il, ou pas, réduire de trente à quinze minutes la durée de défense de motions et de

dix à cinq minutes les interventions dans la discussion générale ? Il nous faudra donc trancher dans cet hémicycle, j'en suis conscient.

Le président Ferrand a trouvé dans ce texte, je le crois, un juste équilibre. Cette proposition de nouveau règlement ne conciliera pas les positions inconciliables, mais constituera une étape importante de la vie de notre assemblée. Nous proposons des avancées majeures, en allant, je crois, aussi loin que nous pouvions aller à « iso-Constitution ». Nous le faisons grâce à une méthode remarquable de concertation avec tous les groupes politiques, qui s'inscrit d'ailleurs dans la lignée de la dernière réforme pilotée par Claude Bartolone et qui relève d'une véritable coconstruction.

C'est cette recherche de juste équilibre qui devra, je crois, guider nos débats ; un juste équilibre que ce texte peut légitimement revendiquer, et que pour ma part je défendrai avec engagement et détermination. (*Applaudissements sur les bancs des groupes LaREM et MODEM.*)

M. le président. La parole est à Mme la présidente de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.

Mme Yaël Braun-Pivet, présidente de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République. Chacun l'aura compris, c'est un texte particulier que nous examinons aujourd'hui. C'est d'abord un texte particulier par sa nature : il traite de la règle de nos travaux, de nos délibérations, et donc d'une certaine façon de la règle de la démocratie. Ces règles nous appartiennent, et même si le Conseil constitutionnel sera appelé à en connaître, nous sommes seuls à délibérer ; le banc des ministres n'est pas occupé, et il n'y a pas de navette. Ce n'est pas rien !

C'est aussi un texte particulier par son auteur, le président de l'Assemblée nationale, qui l'a préparé durant des mois en réunissant à intervalles réguliers les présidents de nos groupes respectifs. Je souscris à la méthode qu'il nous propose. « Sans attendre l'évolution du cadre constitutionnel, nous devons utiliser toutes les marges de manœuvre dont nous disposons », avez-vous écrit, monsieur le président. C'est d'autant plus justifié que l'on peut déjà faire beaucoup par la modification du règlement, et notamment pour corriger certains des dysfonctionnements que nous constatons au quotidien lors des délibérations.

C'est encore un texte particulier par son rapporteur, Sylvain Waserman, vice-président de l'Assemblée, que je remercie d'avoir accepté d'accompagner avec talent nos travaux, au nom de la commission des lois. (*Applaudissements sur quelques bancs du groupe LaREM.*)

M. Erwan Balanant. Et avec brio !

Mme Yaël Braun-Pivet, présidente de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République. Ce texte est entre nos mains. Idéalement, nos choix seraient consensuels... Mais je n'ignore pas que ce consensus semble hors de notre portée : les motions de procédure qui ont été déposées et les plus de 800 amendements à examiner semblent le confirmer. Pas de consensus donc, pas davantage qu'en 2009 notamment. Pourtant, je demeure persuadée que des accords, au moins partiels, sont possibles, et qu'il nous faut inlassablement les rechercher.

J'observe, en effet, et c'est un préalable, que chacun peut se retrouver dans les quatre objectifs proposés à notre réflexion, qui ont été rappelés par notre rapporteur.

Le premier objectif est de réformer nos méthodes de travail : qui ici peut se satisfaire de la situation actuelle ? Nous légiférons, certes, et bien, je le crois. Mais la fabrique de la loi, entravée par des expressions trop répétitives et un nombre d'amendements qui atteint des sommets, peut gagner en efficacité.

Le deuxième objectif est de renforcer les droits de l'opposition : il n'y a pas de Parlement fort lorsque l'opposition n'est pas respectée. En tout état de cause, le renforcement des droits de l'opposition en matière de contrôle est le corollaire de l'encadrement de la procédure législative.

Le troisième objectif est de conforter le cadre déontologique dans lequel les députés exercent leur mandat : la déontologie est un impératif commun pour que les fautes de quelques-uns ne rejaillissent pas sur le plus grand nombre, pour ne pas nourrir les populismes. Nous avons commencé la législature avec les lois, ordinaire et organique, pour la confiance dans la vie politique ; nous pouvons avec ce texte poursuivre ce mouvement nécessaire.

Le quatrième objectif est d'aménager la procédure des pétitions : nous sommes tous à la recherche de nouveaux moyens pour améliorer la participation citoyenne.

En commission, nous avons su, autour de ces quatre objectifs, dialoguer, nous écouter. Quatre réunions, deux mercredis, quatorze heures d'échanges : c'était nécessaire. Lorsque cela était opportun, nous avons trouvé les moyens de prolonger nos échanges de façon informelle sur d'autres sujets, par exemple sur les jours et les horaires de séance ou la définition des groupes d'opposition.

À ce stade, je demeure persuadée qu'au-delà de la lettre du règlement nous pouvons également, par la pratique, la concertation et le dialogue, faire mieux pour organiser nos travaux. Je sais que chacune de nos commissions innove, adapte ses méthodes de travail, selon ses traditions, ses spécificités ou encore ses membres.

En ce qui concerne la commission des lois, son bureau, qui s'est déjà davantage réuni en deux ans que sous la précédente législature, a engagé des actions collectives telles que des travaux sur la détention ou de nombreuses visites de terrain. Ce choix d'aborder les sujets collectivement et par un prisme très concret nous a permis d'anticiper autant que d'approfondir. Nos débats en ont été plus riches, plus précis, plus sereins aussi.

Nous avons décidé d'ouvrir la commission, en siégeant hors les murs, comme à la prison de Fresnes, ou en allant à la rencontre d'autres institutions, comme nous le ferons bientôt à Strasbourg pour dialoguer avec la Cour européenne des droits de l'homme. Car, au-delà de leur seule organisation, des travaux efficaces sont des travaux dont les effets seront concrets et correspondront aux réalités du terrain et aux besoins de nos concitoyens.

Nous avons su mettre en place de nombreux instruments qu'il est à présent proposé d'inscrire dans le règlement : la répartition des postes et des rapports à la proportionnelle, la nomination très en amont des rapporteurs d'application, la désignation d'un rapporteur d'opposition pour les auditions préalables à certaines nominations ou encore le suivi des ordonnances.

Avec le concours de chacun, nous avons fait de la commission une instance où il est possible de travailler en bonne intelligence. Les représentants des députés non inscrits ont pu, sans attendre la réforme du règlement, s'y exprimer lorsqu'ils le souhaitaient.

À nous désormais de faire œuvre commune. N'ayons pas peur de la réforme, elle est nécessaire. Si l'unanimité semble inaccessible, recherchons du moins le plus large accord possible. (*Applaudissements sur les bancs des groupes LaREM et MODEM.*)

MOTION DE REJET PRÉALABLE

M. le président. J'ai reçu de Mme Valérie Rabault et des membres du groupe Socialistes et apparentés une motion de rejet préalable déposée en application de l'article 91, alinéa 5, du règlement.

La parole est à M. David Habib.

M. David Habib. Le Parlement, c'est la parole. Or ce projet de résolution vise à la contenir, non seulement celle de l'opposition, mais celle de tous les parlementaires – une parole qui nous a été confiée par le peuple, en son nom, et que personne ne peut nous confisquer.

M. Marc Le Fur. Très bien !

M. David Habib. Au nom du groupe Socialistes et apparentés, j'ai l'honneur de défendre cette motion de rejet préalable parce qu'il nous est insupportable de voir notre droit à l'expression contenu, donc contraint.

M. Erwan Balanant. Vraiment ?

M. David Habib. Nous nous opposons à cette réforme du règlement de notre Assemblée telle qu'elle résulte du travail de la commission des lois. Nous espérons qu'au cours de la discussion parlementaire, vous prendrez acte de nos propositions et amendements, afin d'aboutir à un texte de rassemblement, comme Mme la présidente de la commission vient de l'évoquer. Il est encore temps.

Permettez-moi de vous rappeler, en écho à ce que vous venez de dire, que cette exigence de consensus avait animé Claude Bartolone en 2014. Plutôt que d'imposer des dispositions qui ne faisaient pas l'unanimité, il avait préféré les retirer de sa réforme.

Vous avez jusqu'à présent choisi de privilégier le fait majoritaire. Ce débat peut nous permettre d'évoluer positivement pour aboutir à cette recherche d'équilibre.

Bien sûr, monsieur le président, vous nous direz que votre réforme crée de nouveaux droits pour l'opposition : nous vous donnons acte de la réforme du comité d'évaluation et de contrôle, de la composition du bureau des commissions, ou de l'élection d'un premier vice-président appartenant à l'opposition. Je veux également souligner qu'il a été très agréable de travailler avec M. le rapporteur, sous l'autorité de Mme la présidente, et que le président de notre Assemblée, M. Richard Ferrand, a multiplié les initiatives pour écouter les propositions dont nous étions porteurs.

Ces mesures positives ne contrebalancent cependant pas les défauts que nous avons identifiés et que je vais détailler.

La motion de rejet préalable que nous présentons se justifie par l'inopportunité flagrante du projet de résolution et par le caractère manifestement inconstitutionnel de certaines des dispositions proposées.

Son inopportunité tient tout d'abord dans le calendrier retenu. M. le rapporteur vient de nous en révéler la faiblesse. Cette réforme apparaît ainsi comme une réforme sandwich, coincée entre une réforme constitutionnelle avortée et une réforme constitutionnelle annoncée. Si une réforme doit intervenir, c'est celle de la Constitution, avant celle du règlement de notre Assemblée !

Il en était ainsi en 2008 et 2009. Vous, vous faites l'inverse. Vous dites vouloir fluidifier, dynamiser et moderniser le travail parlementaire pour, en réalité, mieux protéger la majorité parlementaire lors de ce prochain débat constitutionnel.

Il est d'ailleurs assez remarquable de noter que certaines mesures qui étaient inscrites dans le premier projet de loi constitutionnelle se retrouvent dans la présente réforme du règlement. Le renforcement des irrecevabilités des amendements, notamment, qui relevait du niveau constitutionnel en juillet 2018, s'inscrit dans un simple projet de résolution en mai 2019. Cherchez l'erreur!

Mais l'inopportunité consiste aussi à mal identifier les dysfonctionnements de notre vie parlementaire et à ne les corriger de fait qu'à la marge. Vous venez d'évoquer le temps passé dans cette assemblée, ou le nombre d'amendements – je donnerai également quelques statistiques tout à l'heure. Mais, monsieur le rapporteur, n'avez-vous pas l'impression que le premier fautif est l'exécutif, le Gouvernement, souvent versatile, peu respectueux de nos procédures, mal éclairé sur les réalités de notre pays?

Cela ne vaut pas que pour la présente majorité, mais pour toutes les majorités, tous les exécutifs. Vouloir faire porter sur les seuls parlementaires la responsabilité de ces dysfonctionnements est une erreur manifeste. Vous la commettez, comme tous les pouvoirs qui se trouvent majoritaires dans cette Assemblée.

Quant à l'inconstitutionnalité, c'est d'abord la remise en cause du mandat représentatif: on nous impose par touches successives un mandat impératif.

L'inconstitutionnalité, c'est aussi l'absence de clarté et de sincérité de nos débats, alors que le Conseil constitutionnel, à six reprises, a statué sur cette exigence.

L'inconstitutionnalité, enfin, c'est méconnaître le principe d'égalité entre nous.

Nous faisons du respect de la parole parlementaire un préalable absolu. Nous refusons que cette parole soit diminuée, dévaluée et, à terme, dégradée. La première des blessures que vous nous infligez, c'est de substituer à la libre expression de chacun une seule expression par groupe. Au nom de quoi?

Vous dites que c'est au nom de la rapidité et de l'efficacité. Qu'il soit ici définitivement dit, comme l'a démontré Olivier Marleix, que la durée d'adoption d'un texte est plus longue en Allemagne qu'elle ne l'est en France. Toute votre réforme du règlement est basée sur « moins d'expression pour les députés » – et vous égrenez les décisions en ce sens.

Il en va ainsi des motions de procédure. Vous nous proposez de modifier les articles 91 et 108 de l'actuel règlement pour limiter les motions de procédure. Vous supprimez la motion de renvoi en commission et vous réduisez le temps de défense des motions avec un argument imparable: aucune motion ou presque présentée par l'opposition n'a été adoptée. Mais si tel était le cas, supprimez alors les amendements de l'opposition, supprimez les questions posées par elle et auxquelles jamais l'exécutif ne répond!

Pour la bonne information de nos collègues, nous sommes passés en 2009 de trois motions de procédure à deux. En 2019, nous nous apprêtons à passer de deux motions de procédure à une seule. En outre, depuis 1999, le temps de présentation des motions de procédure n'a cessé de décroître: alors qu'il était illimité avant 1999, il a été

réduit à une heure trente en 1999 puis à trente minutes en 2006. Si votre projet était adopté, ce temps de présentation ne serait plus que de quinze minutes à partir de 2019.

Par ailleurs, les articles 8 et 23 de ce projet de résolution entendent limiter les prises de parole en discussion générale. Désormais, la règle serait un seul orateur par groupe, pour cinq minutes. Imaginez: cinq minutes pour un groupe sur le projet de loi de transformation de la fonction publique; cinq minutes demain, sur les retraites; cinq minutes après-demain, sur les lois de bioéthique! Qui peut croire, qu'en cinq minutes, une famille de pensée puisse éclairer l'opinion publique sur la globalité d'un texte?

Outre les motions et les prises de parole en discussion générale, les interventions sur les articles seront limitées. En proposant de modifier les articles 54 et 95 de l'actuel règlement, vous annoncez que le nombre des inscrits sur les articles sera limité à un orateur par groupe, ainsi qu'un député non inscrit. L'orateur sera désigné par le président du groupe. Quant aux explications de vote sur les articles, elles seraient supprimées.

Et il y a encore des modifications sur les amendements, sur leur nombre, sur les rappels aux règlements, sur les demandes de suspension de séance...

Nous contestons cette dérive, cette volonté qui vous anime de réduire la possibilité qu'ont les députés de s'exprimer dans l'Assemblée.

Reconnaissez qu'il n'y a pas eu d'abus dans notre Assemblée. J'y siège depuis 2002, comme d'autres ici, et certains peut-être même depuis plus longtemps: nous n'avons jamais connu de dérives en la matière!

Monsieur le président, puisque c'est cela que vous avez en tête, ce qui a déraillé en juillet dernier, ce n'est pas la procédure parlementaire: c'est un chef de cabinet adjoint de l'Élysée qui s'est comporté comme un nervi. Ce qui a déraillé, c'est l'Élysée lui-même qui, à la surprise de tout le pays, l'a gâté et protégé au-delà de la normale. Pénaliser la procédure parlementaire parce qu'il y a eu Alexandre Benalla, cela est nul et cela nourrit le mauvais climat que connaît notre démocratie.

M. Marc Le Fur. Très juste!

M. David Habib. Sur le ton de la confiance, monsieur le président, je dirai que, dans cette période, vous avez été le seul de la majorité à être à la hauteur. Et vous l'avez été non pas avec le règlement que vous proposez, mais avec celui qui avait été élaboré en 2009 et 2014. Pour faire face à une situation de crise, et c'en était une, nul n'est besoin de recourir à un règlement qui contingerait, limiterait, interdirait la parole: il suffit d'un peu d'expérience et, si vous me permettez le compliment, de talent.

Aujourd'hui, vous nous proposez un dispositif qui, à l'évidence, aura des conséquences dramatiques pour la vie dans notre Assemblée. Après avoir évoqué les motions, la discussion générale, les suspensions de séance, la discussion des articles, je veux aborder le contrôle systématique de la recevabilité administrative des amendements.

Comme je l'ai indiqué tout à l'heure, vous reprenez dans votre résolution une disposition qui était prévue dans le projet de loi constitutionnelle de juillet 2018. Ainsi, aux articles 24 et 26 de la présente résolution, vous souhaitez instaurer un contrôle systématique de la recevabilité législative des amendements au titre de l'article 41.

Tous les observateurs de la vie politique le disent, cette disposition aura des effets catastrophiques pour notre vie démocratique puisqu'elle limitera la capacité d'initiative de chaque député.

Qui donc méconnaît aujourd'hui ce qui relève de la loi et du règlement? Pratiquement toujours, le Gouvernement. Et qui peut assurer, de façon implacable, que telle ou telle disposition relève de la loi et non pas du règlement, ou l'inverse? Sûrement pas un président de commission – n'y voyez pas une attaque personnelle, madame la présidente. C'est à nous, collectivement, qu'il appartient de délibérer en la matière, et c'est au juge constitutionnel qu'il revient de censurer les dispositions qui seraient considérées comme un abus de pouvoir de notre assemblée ou du Sénat. L'élection ne confère pas un tel pouvoir, manifestement exorbitant, à un seul élu.

Cette disposition en matière d'irrecevabilité participe de votre projet : limiter le droit d'expression des parlementaires.

Vous prétendez fluidifier, dynamiser, moderniser le travail parlementaire mais vous faites de cette chambre un lieu où les seuls partis politiques s'exprimeront, les uns après les autres. Vous en arrivez même à vous méfier de la parole, pour privilégier un système de contribution écrite dont nous verrons très vite les conséquences négatives, notamment en termes d'évaluation du travail personnel de chacun.

Nous l'avons évoqué en commission : notre société a changé, elle est plus complexe. Notre approche des sujets dans un même groupe politique est souvent différente. Dans cette Assemblée, nous sommes tous façonnés non seulement par nos convictions, mais aussi par nos expériences, notamment sur le terrain. Et puis, dans ce pays, on ne fait pas de la politique de la même façon entre rural et urbain, entre Nord et Sud. Combien de fois ai-je été dans le doute, en divergence même, alors que venait de s'exprimer l'un de mes amis socialistes? Pour autant, ma solidarité et ma fidélité à ma formation politique et à ses militants restent identiques.

Demain, parce que vous aurez limité à un orateur par groupe les interventions sur l'article, vous aurez restreint la pluralité qui doit nécessairement exister au sein des groupes, vous aurez empêché que le débat, que les Français appellent de leurs vœux, existe aussi à l'intérieur des familles de pensée. Vous voulez que nous pensions tous de la même manière!

Bien sûr, vous prévoyez que la Conférence des présidents puisse fixer une durée dérogatoire selon les textes. Mais avouez que cela relève du caprice, de la générosité, du pouvoir discrétionnaire de la formation majoritaire. En démocratie, ce n'est pas sain.

Enfin, c'est surtout le débat lui-même qui pâtira de ce manque de pluralité. Nous avons besoin, sur chaque article, d'être éclairés, de mesurer la portée de nos décisions. Si vous limitez les interventions à un orateur par groupe, soit huit aujourd'hui, chacun pour deux minutes, pensez-vous que l'Assemblée sera suffisamment éclairée, en particulier sur les articles les plus importants pour la vie de nos concitoyens? Je ne le crois pas. Notre expérience collective m'amène à faire ce constat, et, chacun de vous, en son for intérieur, le partage.

Nous redoutons enfin que la parole parlementaire soit dégradée parce que vos propositions de modification du règlement vont toutes dans le même sens, s'additionnant les unes aux autres. J'aurais pu admettre certaines dispositions isolées. J'aurais pu admettre par exemple, au nom du consensus, le contingentement du nombre de motions. Mais pas s'il s'ajoute à la limitation des prises de parole en

discussion générale, à la réduction des interventions sur les articles et à l'impossibilité de défendre un amendement pour cause d'irrecevabilité! C'est l'addition de mesures qui pose problème. Si une mesure ou une autre peut s'entendre, l'application concomitante de toutes les dispositions aboutira nécessairement à dénaturer la procédure parlementaire et à modifier notre rôle au sein de cette Assemblée.

Les limitations systématiques du temps de parole des députés portent atteinte, selon nous, au principe de clarté et de sincérité des débats parlementaires, autre principe constitutionnel qu'il convient de respecter.

Dans de nombreux ouvrages de doctrine sont rappelés l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, selon lequel la loi est l'expression de la volonté générale, ou le premier alinéa de l'article 3 de la Constitution, selon lequel la souveraineté nationale s'exerce par les représentants du peuple. C'est le principe de clarté et de sincérité des débats qui est la condition de l'application de ces deux articles. Il est donc nécessaire de le préserver.

Dès 2003, comme le rappelle M. Damien Chamussy dans les *Nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel* en janvier 2013, le Conseil constitutionnel a considéré que le droit d'amendement et de recours à des procédures devait être garanti à chacun des parlementaires. Depuis 2003, le Conseil a statué à six reprises, sur des questions aussi diverses que la durée des prises de parole, le délai de dépôt des amendements, le caractère exhaustif des comptes rendus des commissions ou la durée maximale d'examen d'un texte.

Au-delà de ce principe de sincérité et de clarté, cette réforme du Règlement a également pour effet d'affaiblir un autre principe fondamental de notre vie publique : celui selon lequel tout mandat impératif est nul – c'est l'article 27 de la Constitution qui le dit. Tout député, indépendamment de son groupe, doit être en capacité de s'exprimer. C'est une question de liberté. C'est une question d'indépendance.

M. Marc Le Fur. C'est vrai.

M. David Habib. Liberté et indépendance vis-à-vis du pouvoir exécutif; liberté et indépendance vis-à-vis de son parti politique; liberté et indépendance vis-à-vis de son groupe parlementaire. Notre République consacre le principe de libre adhésion et l'interdiction de toute tutelle. En établissant, mesure après mesure, un lien de subordination avec un groupe parlementaire, vous dégradez le rôle du député en le confinant au rôle de représentant de sa famille de pensée, alors qu'il est le représentant de toute la nation. (*Applaudissements sur les bancs des groupes SOC, GDR et LR.*)

Sans le dire, sans le nommer, toujours au nom de la fluidité, de la dynamique et de la modernisation, vous redonnez vie à ce mandat impératif. Or, depuis la 1^{ère} République, tous les grands noms de la démocratie française se sont levés pour en contester, à juste raison, le principe. Tous, à des moments dramatiques pour notre pays comme dans des périodes plus sereines, tous, de gauche et de droite, ont rappelé qu'il ne pouvait y avoir de démocratie sans une vraie liberté pour chacun des représentants du peuple.

Permettez-moi de constater – ce n'est pas une invitation à changer d'assemblée! – que demain, les sénateurs bénéficieront d'un droit d'expression supérieur au nôtre, alors qu'ils ne sont pas les représentants directs du peuple.

M. Philippe Gosselin. C'est un comble!

M. David Habib. Monsieur le président, à la faveur de cette motion de rejet préalable, j'ai voulu rappeler que la démocratie parlementaire se fonde sur des principes et non sur des circonstances.

Votre réforme est habile, parce qu'elle intervient à un moment où l'antiparlementarisme est fort dans le pays. Que l'on ne se méprenne pas : je ne vous accuse pas d'être animé par ce mauvais sentiment et je suis le premier, mais pas le seul, à dire que votre élection au perchoir a redonné à notre institution un sérieux et une liberté que nous avions perdus sous votre prédécesseur. (*Exclamations sur les bancs du groupe LaREM.*)

M. Erwan Balanant. Quel cirage de pompes !

M. David Habib. C'est bien cela, que vous n'acceptez pas : la liberté d'expression ! J'en ai fait la démonstration et je maintiens ce que je viens de dire.

Je sais votre attachement à la notion d'équilibre, monsieur le président. Mais, comme de nombreux étudiants, qui passent en ce moment leurs examens, vous êtes meilleur à l'oral qu'à l'écrit.

M. Erwan Balanant. Visiblement, vous avez été recalé !

M. David Habib. À l'écrit, vous voulez mettre nos institutions à la disposition d'une majorité et d'un exécutif qui ont douloureusement vécu l'affaire Benalla et souhaitent se prémunir, à l'approche de la réforme constitutionnelle. Vous commettez une erreur.

Cette réforme de notre Assemblée doit certes tenir compte de la complexité de la fabrique de la loi, de la suppression du cumul des mandats, des nouveaux moyens de communication, et du cadre européen qui est désormais le nôtre. Mais la modernisation de notre vie parlementaire ne saurait conduire au déséquilibre de nos procédures et à la limitation de la parole parlementaire.

La loi mal faite, la loi bavarde, la loi discutée dans de mauvaises conditions, c'est d'abord le fait du Gouvernement. J'en apporte deux exemples édifiants.

D'abord, il y a quelques mois, nous examinions la loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice. Rien alors, dans le projet de loi, ne concernait l'ordonnance de 1945 relative à l'enfance délinquante. Mme la garde des sceaux, dans une interview au journal *Le Monde*, avait affirmé que le texte n'avait pas pour objet de modifier ses dispositions. Mais, dans un amendement déposé la veille de l'examen du projet de loi, le Gouvernement nous proposait de revoir ladite ordonnance...

Et ce n'est pas le seul texte concerné : qui, ici, n'a pas été surpris par des amendements déposés en dernière minute par le Gouvernement ? (*Applaudissements sur les bancs des groupes SOC et LR.*)

Autre exemple : la loi dite Hulot, mettant fin à l'extraction de gaz et de pétrole. Selon l'étude d'impact, 300 salariés, au mieux, devaient être concernés en 2040 par ses dispositions. Or, dans ma circonscription, sur le bassin de Lacq, plus de 8 000 personnes sont directement ou indirectement concernées par l'extraction de gaz. En Béarn, dans la pétrochimie, dans les géosciences, dans l'extraction, à Lacq, à Pau, en Vic-Bilh, 20 000 personnes auraient pu être affectées par cette loi, directement ou indirectement, si nous n'avions pas inséré des dispositions dérogoratoires. Qui, ici, peut se satisfaire des procédures actuelles en matière d'évaluation, de contrôle et d'étude d'impact ?

En conséquence, la loi souffre non pas de trop de rappels au règlement ou de trop de suspensions de séance, mais de la précipitation, du manque de connaissance, et parfois même du mépris de certaines élites pour les réalités multiples de notre pays.

Enfin, à chaque fois que le pouvoir a voulu réduire le temps d'expression des députés, celui-ci s'est, en fait, allongé : le nombre d'amendements a crû, la durée des débats a augmenté, le nombre d'articles a été multiplié.

Je dispose ici d'un tableau éclairant sur ce sujet. Le recueil des lois, publié chaque année par l'Assemblée, comportait 620 pages et pesait 912 grammes en 1970, 632 pages et 1 022 grammes en 1980, 1 663 pages et 2 700 grammes en 2000. Là ont été prises des mesures de contingentement de la parole... et nous avons constaté une explosion du temps de parole, du nombre d'amendements et de la longueur des lois ! Mais ce n'est pas le fait de l'Assemblée : c'est le fait peut-être de la complexité de notre société, et surtout de la volonté du gouvernement. Reste qu'en 2004, on arrivait à 2 553 pages et 3 266 grammes. À cela, vous ne vous attaquez pas, tout simplement, je le répète, parce que c'est le fait du Gouvernement.

Je ne dis pas que le contingentement est la cause de cette évolution. Je dis simplement que la limitation du temps d'expression des députés n'est pas la solution.

Je note aussi que, depuis l'élection présidentielle, vous jouez la même partition : si la France va mal, c'est à cause des corps intermédiaires et des élus, trop nombreux, trop proches de leurs électeurs, et disposant de trop de pouvoir. Vous voulez réduire leur nombre, leur légitimité – en recourant à la proportionnelle – et, dans cette Assemblée, leur temps d'expression. Pour vous, et pour reprendre un mot de notre collègue Stéphane Peu, le débat parlementaire doit ressembler à un conseil d'administration.

M. Erwan Balanant. Mais non !

M. David Habib. Vous vous trompez. Monsieur le président, pour avoir sous la précédente législature souvent présidé les travaux de cette Assemblée – nous étions alors dans le même groupe ! – je sais que des compromis, des accords largement majoritaires, voire même des consensus sont possibles. Vous le savez, le débat est toujours source de richesse. La parole est fondatrice, chaque mot crée un monde.

Dans cette Assemblée, parce que notre démocratie s'est consolidée au gré des crises et des épreuves, nous nous enrichissons de la gestion de nos désaccords et de nos contradictions.

Avec votre réforme du règlement, vous prenez un risque : celui de voir la parole s'exiler hors du Palais Bourbon.

M. Marc Le Fur. C'est bien le sujet !

M. David Habib. Vous êtes la majorité. Votre devoir est d'encourager la parole, d'accepter le libre débat.

Je viens de détailler des arguments juridiques et d'opportunité, comme le requiert une motion de rejet préalable. Mais au-delà, notre devoir est de préserver une démocratie vivante, de faire en sorte que le Parlement demeure un lieu d'échanges. À ce stade, cela passe par l'adoption de cette motion, pour ensuite, de façon consensuelle et sous votre autorité, monsieur le président, reprendre ce travail et répondre aux exigences d'efficacité mais aussi de clarté, de sincérité et de liberté que nous devons tous porter. Le groupe Socialistes et apparentés y est prêt. (*Applaudissements sur les bancs des groupes SOC, LR et GDR.*)

M. le président. La parole est à M. le rapporteur.

M. Sylvain Waserman, rapporteur. Quelques éléments de réponse pour éclairer ma position sur cette motion.

Premièrement, cette réforme n'aurait, selon vous, pas de sens puisqu'elle n'aurait pas été précédée par une réforme constitutionnelle. Je n'étais pas député en 2014 mais, sauf erreur de ma part, il n'y avait pas eu de révision constitutionnelle préalable à la modification du règlement ! La configuration était donc identique.

Plusieurs députés du groupe SOC. Mais il y en a une prévue bientôt !

M. Sylvain Waserman, rapporteur. Deuxièmement, rassurez-vous, chacune des phrases que nous allons écrire passera sous les fourches caudines du Conseil constitutionnel. Celui-ci les lira avec une grande attention, ne soyez pas inquiet.

Plus fondamentalement, à vous entendre, le comportement de l'exécutif serait la cause de nombre de nos maux. Si j'en crois les chiffres, depuis le début de cette législature, le Gouvernement a déposé 710 amendements – soit une projection de 2 367 pour toute la législature. Sous la législature précédente, 4 101 amendements du gouvernement ont été enregistrés.

M. David Habib. Je n'ai pas parlé de l'actuel gouvernement, mais de tous les exécutifs !

M. Sylvain Waserman, rapporteur. On ne peut donc pas parler de dégradation : au contraire, le comportement de l'exécutif actuel me semble plus vertueux dans ce domaine.

Enfin, les articles 41 et 45 s'appliquent évidemment aussi bien aux amendements des députés qu'à ceux du gouvernement. La jurisprudence du Conseil constitutionnel est claire : il faut éviter les cavaliers législatifs et mieux légiférer.

J'émetts donc un avis négatif sur la motion de rejet.

Mme Laurence Dumont. On va surtout faire de l'arithmétique, dans ce débat !

M. le président. Dans les explications de vote, la parole est à Mme Brigitte Kuster.

Mme Brigitte Kuster. Nous partageons la volonté d'améliorer la vie parlementaire et de lutter contre l'inflation des textes. Néanmoins, nous sommes tous ici, hors de nos groupes politiques, des représentants du peuple.

Pour une large part, le nouveau règlement que vous proposez nie notre personnalité et le territoire dont nous sommes élus. Il nous retire la possibilité d'amender des textes, de nous exprimer en cas d'amendements identiques.

Je suis une nouvelle élue. Depuis le début de la législature, je constate que la moindre proposition de loi examinée dans le cadre des niches parlementaires est rejetée. Vous nous maintenez dans un enfermement dont ce nouveau règlement ne nous permettra pas de sortir car il n'offre pas à chacun la possibilité de mieux s'exprimer.

Là est toute notre inquiétude : le Parlement, ses droits et, surtout, ceux des députés risquent de ne pas sortir renforcés de cette réforme.

Au Parlement européen, on le sait, il arrive qu'il y ait des accords entre groupes et que les choses évoluent. Ici, nous constatons la rigidité de l'institution et du groupe majoritaire : à aucun moment vous n'entrez en discussion avec nous, quel que soit le sujet. Cette difficulté est manifeste :

désormais, nous sommes assez souvent en accord avec le groupe Socialistes et apparentés, voire avec celui de La France insoumise, car vous ne nous écoutez pas.

Certes, nous ne sommes pas d'accord sur les solutions, mais nous demandons à pouvoir, parfois, nous exprimer. Le nouveau règlement, malheureusement, ne nous le permettra pas. C'est pourquoi le groupe Les Républicains votera la motion de rejet préalable. (*Applaudissements sur quelques bancs du groupe LR.*)

M. le président. La parole est à Mme Élodie Jacquier-Laforge.

Mme Élodie Jacquier-Laforge. Je crois que nous nous écoutons tous ici. C'est très important, et nous sommes d'ailleurs là pour cela.

En revanche, nous ne pouvons pas ignorer les dysfonctionnements qui se manifestent dans notre organisation, s'agissant de la planification des débats, du nombre toujours croissant d'amendements déposés en séance ou de l'allongement sensible des débats, sans que cela permette nécessairement de les enrichir ni d'améliorer la qualité des lois que nous produisons.

Il relève donc de notre responsabilité collective de réformer le règlement de notre Assemblée. Tel est précisément l'objet de la présente proposition de résolution. Le statu quo n'est pas envisageable : cela reviendrait à négliger la confiance que nous accordent nos concitoyens, dont certains mésestiment notre fonctionnement.

Nous devons ancrer le Parlement dans la modernité et dans le quotidien de nos concitoyens. Il s'agit non pas de rendre les députés muets, mais, bien au contraire, de redonner du sens à la parole parlementaire, qui doit être – c'est le sens de ce qui est proposé – une parole concentrée et de valeur, sur tous les bancs.

Au Parlement européen, vous le savez, existe la procédure de *catch-the-eye*. Il s'agit d'interventions qui durent une minute...

M. Marc Le Fur. Pour les nuances, c'est excellent !

Mme Élodie Jacquier-Laforge. ...et contribuent au débat.

Je crois vraiment qu'il faut que nous soyons tous présents pour participer au débat. Évitions les longs monologues qui sont parfois tenus ici, et donnons précisément toute la place au débat.

C'est pourquoi le groupe du Mouvement démocrate et apparentés soutient la proposition de résolution et ne votera pas la motion de rejet préalable. Au passage, j'ai parlé moins de deux minutes ! (*Applaudissements sur les bancs du groupe MODEM. – Mme la présidente de la commission des lois applaudit également.*)

M. le président. La parole est à M. Régis Juanico.

M. Régis Juanico. Pourquoi voter cette motion de rejet préalable, brillamment défendue par David Habib au nom de notre groupe Socialistes et apparentés ?

Notre collègue l'a rappelé, il y a un problème de calendrier : une réforme aurait dû impérativement être examinée avant la modification du règlement, celle de la Constitution, qui traite de l'équilibre entre les droits du Parlement, que nous défendons tous ici, et ceux du gouvernement !

Actuellement, on le sait, 85 % des textes de loi sont d'origine gouvernementale, contre seulement 15 % d'origine parlementaire, et le gouvernement a la maîtrise de la quasi-totalité de l'ordre du jour. Par ailleurs, les

séances de contrôle, dont la proposition de réforme du règlement ne dit pas un mot, posent problème : les ministres s'y livrent à de longs monologues sans jamais répondre aux questions des députés ! C'est très loin de véritables séances de contrôle. Il importe donc que la réforme de la Constitution intervienne avant celle du règlement.

À la différence du texte proposé en 2014 par Claude Bartolone, dont Jean-Jacques Urvoas avait été le rapporteur, celui-ci n'est pas consensuel : ce n'est pas un texte de rassemblement.

Bien sûr, votre proposition comporte des avancées, au sujet des séances de nuit par exemple, ou encore de la loi de règlement et de son articulation avec la loi de finances initiale – François Cornut-Gentille et moi-même défendons depuis longtemps la mesure proposée en la matière. Toutefois, en 2014, nous avons aussi permis des avancées importantes en matière d'évaluation et de contrôle. Je pense notamment à la nomination d'un contre-rapporteur sur les études d'impact ou à l'évaluation possible, trois ans après son entrée en vigueur, des effets d'une loi dans la vie quotidienne.

Aujourd'hui, force est de constater que le consensus n'existe pas autour du texte proposé, qui va, David Habib l'a indiqué, contenir la parole non seulement des membres de l'opposition,...

M. Gilles Lurton. Vous voulez nous bâillonner !

M. Bruno Millienne. Arrêtez !

Mme Isabelle Florennes. Pas vous, monsieur Lurton !

M. Régis Juanico. ...mais de l'ensemble des députés. La philosophie générale est bien de réduire le temps de discussion des textes à l'Assemblée nationale...

M. le président. Merci, mon cher collègue...

M. Régis Juanico. ...sans doute pour qu'ils soient adoptés plus rapidement. (*Applaudissements sur les bancs du groupe SOC.*)

M. le président. Soyons parfaitement objectifs. Consultez le compte rendu des débats de 2014, et vous constaterez que les oppositions de l'époque avaient voté contre la proposition de résolution du président Bartolone.

M. Philippe Gosselin. Vous êtes bien placé pour le savoir, monsieur le président !

M. le président. Pour ma part, j'avais voté pour. Autant mentionner les choses avec exactitude.

M. Régis Juanico. Je ne parlerai pas de discipline de groupe...

M. le président. Je vous parle simplement de vérité.

Mme Laurence Dumont. Il y avait consensus au sein du bureau de l'Assemblée !

M. le président. La parole est à M. Alexis Corbière.

M. Alexis Corbière. Le groupe La France insoumise votera la motion de rejet préalable.

Vous connaissez, cela va de soi, les critiques vigoureuses que nous formulons à l'encontre de nos institutions. Pour renouer la confiance entre nos concitoyens et les élus, il serait nécessaire de conduire une réforme constitutionnelle et institutionnelle qui donnerait des droits nouveaux. À cet égard, la réforme du règlement est, passez-moi l'expression, en dessous de la main, par rapport à l'attente profonde qui existe dans notre pays.

Quelles sont les critiques que nous vous adressons ? Je vais à l'essentiel : il me semble que l'on juge la qualité d'une démocratie et la force d'un pouvoir majoritaire aux droits qu'ils donnent aux minorités. Or nous constatons que la réforme du règlement que vous nous proposez tend à limiter ces droits, en réduisant le champ des rappels au règlement et le nombre de suspensions de séance – qui avaient joué les uns et les autres un rôle important, je le rappelle, dans une affaire qui avait beaucoup intéressé les Français, à savoir l'affaire Benalla –, en supprimant la motion de renvoi en commission, en diminuant le temps accordé à l'orateur qui défend la motion de rejet préalable, en restreignant le temps de parole en séance publique, etc.

Dans ces conditions, vous le comprendrez, nous ne pouvons pas nous satisfaire de la modification que vous nous proposez et nous voterons la motion de rejet préalable. Cette réforme ne réglera rien aux difficultés que nous rencontrons ; elle ne permettra pas de renouveler la confiance nécessaire entre nos concitoyens et ceux qui ont l'honneur d'être les représentants du peuple, qui reste le souverain.

M. le président. La parole est à M. André Chassaigne.

M. André Chassaigne. Chers collègues des groupes LaREM et MODEM, ce n'est pas parce que nous allons voter la motion de renvoi en commission, comme je m'appête à le faire, que nous sommes favorables au statu quo. Nous l'avons dit et redit lors des discussions que nous avons eues avec le président : nous sommes tous convaincus ici qu'il faut évoluer.

M. Bruno Millienne. Alors discutons et amendons !

M. André Chassaigne. Mais les propositions qui nous sont soumises ne conviennent pas, cela a été très bien exposé. Pour ma part, j'ai relevé trois points qui justifient le renvoi en commission.

Plusieurs députés des groupes LaREM et MODEM. Il s'agit d'une motion de rejet !

M. André Chassaigne. Oui : le rejet préalable.

Premièrement, la réforme n'est pas opportune dans la mesure où elle aura lieu avant une réforme constitutionnelle déjà engagée. Il est bien évident que la modification de notre règlement devrait intervenir après.

Mme Laurence Dumont. Bien évidemment !

M. André Chassaigne. Je crois qu'il n'y a pas de doute à ce sujet. Nous sommes dans un périmètre encadré.

Deuxièmement, le caractère inconstitutionnel du texte me semble avéré, car celui-ci tend en réalité à limiter l'expression des députés, notamment au sein de chaque groupe. Il créerait ainsi une forme de mandat impératif, ce qui est absolument inconstitutionnel.

Dans un groupe, il y a des sensibilités différentes. C'est le cas au sein du groupe de la Gauche démocrate et républicaine, que je préside. Certes, on peut considérer que la parole des onze députés communistes est relativement unifiée, mais le groupe comprend aussi des députés d'outre-mer qui ont une sensibilité différente, portent une parole distincte et n'analysent pas nécessairement les textes de loi de la même manière que leurs collègues. En définitive, votre réforme va les obliger à entrer dans un cadre commun.

Troisièmement, vous n'avez pas identifié les dysfonctionnements. Vous évacuez la question du Gouvernement. Vous avez, monsieur le président, je vous le dis tranquillement, une forme d'idée fixe, qui consiste à réduire le temps de parole. Jacques Prévert disait : « Il suivait son idée. C'était une idée

fixe, et il était surpris de ne pas avancer. » Je crois que c'est votre idée fixe qui est la source de nos blocages. (*Mme Laurence Dumont et M. Régis Juanico applaudissent.*)

M. le président. La parole est à Mme Sylvia Pinel.

Mme Sylvia Pinel. Nous convenons tous ici, je le crois, qu'il faut améliorer notre fonctionnement, afin de renforcer le rôle du Parlement et de donner une meilleure image de nos débats, de nos travaux et de notre institution. Il faut également moderniser la vie parlementaire. À cette fin, il est essentiel de consolider la démocratie représentative, au moment où une crise de confiance frappe notre pays.

Je suis d'accord avec certains arguments développés par David Habib, à propos des suspensions de séance, du temps de parole au cours de la discussion générale, voire du calendrier. Néanmoins, nous pouvons saluer la méthode qui a été employée pour travailler avec l'ensemble des groupes parlementaires. Je crois que nous pouvons parvenir, à la faveur des débats en séance, au consensus le plus large possible, en améliorant la proposition de résolution qui nous est présentée. C'est ce qui doit animer notre discussion. C'est la raison pour laquelle le groupe Libertés et territoires ne s'associera pas à ceux qui voteront la motion de rejet préalable. (*M. Bruno Questel et Mme Élodie Jacquier-Laforge applaudissent.*)

M. le président. La parole est à M. Sacha Houlié.

M. Sacha Houlié. Les propos incorrects prononcés à l'endroit d'un président de l'Assemblée nationale justifieraient, à eux seuls, le rejet de la motion. En abaissant l'un de ses présidents, on abaisse l'Assemblée elle-même, et l'on ne contribue guère à la sérénité des débats dans cette enceinte.

Sans entrer dans la polémique, je souhaite reprendre trois points du discours de l'orateur qui a défendu la motion de rejet, qui nous conduiront à ne pas l'adopter.

Premièrement, monsieur Habib, vous avez estimé que toutes les mesures qui ne font pas consensus devraient être retirées du texte.

M. David Habib. Non !

M. Sacha Houlié. Dans ce cas, toutes les mesures de la seconde réforme de M. Bartolone auraient dû être refusées, puisqu'elles n'avaient pas fait consensus, à l'époque, sur les bancs de la droite.

Mme Cécile Untermaier. Ils s'étaient abstenus !

M. Sacha Houlié. De même, certaines mesures considérées comme des avancées par l'opposition ne font pas consensus sur les bancs de la majorité. Faut-il pour autant les retirer de la présente proposition de réforme du règlement de l'Assemblée nationale ? Je vous pose la question.

Deuxièmement, vous avez mentionné la révision constitutionnelle. Celle-ci prévoyait, il est vrai, que soient déclarés irrecevables des amendements qui n'avaient guère leur place dans notre débat parlementaire, soit parce que les dispositions correspondantes relevaient du domaine réglementaire et que le Gouvernement pouvait les adopter lui-même, soit parce que le Conseil constitutionnel les aurait censurées.

Puisque nous n'avons pas pu adopter ces mesures dans le cadre de la révision de la Constitution, parce que vous vous y êtes opposés, introduisons-les directement dans le règlement de l'Assemblée nationale ! Faisons nous-mêmes en sorte que notre travail soit plus productif.

Il en va de même des mesures relatives au suivi des ordonnances, au vote en commission ou au temps réservé à l'évaluation : faisons à l'Assemblée nationale le travail qui peut y être fait sans nécessiter une révision constitutionnelle, dont nous connaissons les difficultés – vous avez pu les mesurer vous aussi, lors de nos débats ici même.

Enfin, peut-on accepter, au XXI^e siècle, que toute la démocratie n'ait pas lieu au Parlement ? Votre réponse est non ; la mienne est oui. Nous sommes dans un système complexe, que vous avez décrit : les majorités sont multiples, et l'on passe aussi du temps à débattre en dehors du Parlement, ce qu'il faut accepter.

Pour ces raisons, le groupe La République en marche votera contre la motion de rejet préalable. (*Applaudissements sur les bancs du groupe LaREM et sur quelques bancs du groupe MODEM.*)

(*La motion de rejet préalable, mise aux voix, n'est pas adoptée.*)

MOTION DE RENVOI EN COMMISSION

M. le président. J'ai reçu de M. Christian Jacob et des membres du groupe Les Républicains une motion de renvoi en commission déposée en application de l'article 91, alinéa 6, du règlement.

La parole est à M. Philippe Gosselin.

M. Philippe Gosselin. Contrairement à d'habitude, nous sommes aujourd'hui entre nous, hors la présence du Gouvernement. Et je préviens d'ores et déjà mes collègues qu'il n'y aura pas de deuxième lecture ! Par définition, tout ce que nous disons ici reste ici et concerne cette belle maison.

Nous sommes réunis pour examiner une réforme du règlement. Je conçois très bien que le grand public ne soit pas passionné par les débats que nous entamons aujourd'hui, un lundi après-midi, au lendemain d'élections européennes dont les résultats sont diversement commentés et appréciés – chacun pourra sourire ou se crispier sur les différents bancs ; nous verrons du reste ce que tout cela donnera dans la nouvelle assemblée, dès que les uns et les autres auront été définitivement désignés. Si l'intérêt de la population à l'égard du règlement de l'Assemblée nationale et de ses modifications est sans doute très modeste, il n'en demeure pas moins que nous allons toucher à une pièce essentielle, et que nous devons le faire d'une main tremblante.

C'est en effet ce règlement intérieur qui permet à la majorité comme à l'opposition de « fabriquer la loi », pour reprendre l'expression désormais consacrée. Nous sommes ici dans la fabrique de la loi, et il importe que ce travail se fasse du mieux possible, par la prise en compte des éléments à charge et à décharge, des forces et des faiblesses de chaque disposition. Le débat réunit nécessairement une majorité et des oppositions, qui tirent chacune leur légitimité du suffrage universel direct – ce qui n'est pas rien, sous la V^e République, comme sur un plan plus général. C'est la légitimité conférée par le peuple qui nous a portés ici. Chacun d'entre nous détient une part de la légitimité de la nation. J'y insiste, car il ne s'agirait pas qu'une part de la nation puisse se trouver privée de son droit d'expression.

Nous nous retrouvons donc pour examiner la réforme du règlement, qui était en germe depuis déjà de longs mois. C'est un chantier qui a été ouvert au début de la législature et qui s'est poursuivi sous la présidence de M. Richard Ferrand. Je salue le président Ferrand, qui occupe son poste d'observation, derrière moi, au perchoir (*Exclamations*

sur les bancs du groupe SOC)... et qui, je l'espère – puisque vous évoquez cette possibilité, madame Untermaier – n'en profitera pas pour m'assommer. (*Sourires.*) Blague à part, je ne doute pas de ses bonnes intentions et ne lui tente aucun procès d'intention – nous n'en sommes heureusement pas là. Si le président Ferrand nous a tendu la main et manifeste la volonté de parvenir à un texte, sinon de compromis, du moins susceptible d'être largement partagé, si le rapporteur, Sylvain Waserman – dont je salue les efforts et les contributions –, a également fait preuve d'ouverture à notre égard, en toute bonne foi et avec sincérité, disons-le tout de suite, à ce stade, le compte n'y est pas.

En effet, le calendrier lui-même est déjà un peu douteux. J'ai à l'esprit ce qu'on appelle – c'est sans doute un peu « ancien monde » – la hiérarchie des règles de droit. Il me semblait que dans une République – au sens de *res publica*, mais cela vaut aussi pour le régime politique de la V^e République –, la Constitution, cette charte de la nation, brochait l'ensemble de notre droit; il me semblait également que, de la Constitution, découlaient un certain nombre de lois organiques, qui ont vocation à appliquer dans le détail les dispositions de la loi fondamentale; le travail parlementaire, quant à lui, est encadré par le règlement intérieur de chaque assemblée, qui constitue, en principe, l'aboutissement de ces règles. Or, nous sommes coincés entre une révision constitutionnelle interrompue et une hypothétique révision à venir. À ce stade, en effet, aucun texte n'a été déposé devant le Conseil des ministres, et aucun texte n'a l'assurance d'être débattu dans notre assemblée, soumis au Congrès ou, éventuellement, voie ultime, au référendum. Le calendrier qui nous est proposé pour réviser le règlement me paraît donc spécieux. Je ne vois pas pourquoi il nous faudrait absolument le modifier maintenant.

D'ailleurs, contrairement à ce que certains prétendent, il n'est couvert d'aucune infamie. Le règlement actuel contient, à mes yeux, tous les éléments qui permettent, avec un peu d'habileté, de gérer l'ensemble des situations. On nous a dit – c'est sans doute lié aux épisodes de juillet dernier – que nous avons usé et abusé des suspensions de séance et des rappels au règlement. Or, dans le règlement actuel, le président de séance peut parfaitement limiter ces interventions. Les suspensions de séance peuvent avoir lieu sur place, s'échelonner de trente secondes à plusieurs minutes, voire plusieurs heures. Une utilisation adroite des suspensions de séance – qui nous aurait conduits, pendant une heure ou deux, dans l'hémicycle, à alterner les positions assise et debout – aurait sans doute calmé quelques ardeurs, sans que l'on soit obligé de modifier le règlement.

Beaucoup intentent des procès pour dénoncer l'inflation législative, qui découlerait du règlement. Je rappelle que si, comme on le dit communément, « la loi bavarde », cela ne date pas des dernières années. L'inflation du nombre d'amendements qui est dénoncée – et qui est, pour une part, réelle – ne date pas de la dernière pluie. Il n'est que de se rappeler le « mur d'amendements » présenté par le président Debré avant l'examen du texte ayant conduit à la privatisation de Gaz de France; on avait alors dénombré 137 000 amendements. Le rapport public du Conseil d'État pour 1991 évoquait, excusez du peu, la « logorrhée législative et réglementaire » – le problème ne date donc pas d'hier – et ajoutait que « quand le droit bavarde, le citoyen ne lui prête plus qu'une oreille distraite. » Je pourrais également citer le président Mazeaud qui, en 2006, évoquait à nouveau la « loi bavarde ».

Pourtant, depuis lors, plusieurs modifications de notre règlement sont intervenues, à la suite, il est vrai, de révisions de la Constitution – ainsi, la réforme de 2009 faisait suite à la

révision de 2008. En 2014, la modification du règlement est intervenue dans un contexte différent : un certain nombre de points litigieux avaient été retirés. On nous dit que la loi bavarde, que les parlementaires sont trop diserts et qu'il faut réduire les temps de parole, limiter les procédures. Je rappellerai que, s'il y a inflation législative et, par contre-coup, allongement des temps de parole et accroissement du nombre d'amendements, c'est avant tout parce que le nombre de textes de loi a augmenté de façon phénoménale, ce que nul ne peut contester.

M. Pacôme Rupin. C'est vrai !

M. Philippe Gosselin. Du reste, la majorité actuelle, je le dis en toute sincérité, n'en a pas l'apanage et n'en est pas, bien évidemment, la seule responsable. Cela étant, comme cela a été rappelé tout à l'heure, le nombre de pages du *Journal officiel* ne cesse d'augmenter. Le bilan publié la semaine dernière concernant l'année 2018 le démontre à nouveau : on constate un emballement législatif et, par contre-coup, un allongement des temps de parole et un accroissement du nombre d'amendements déposés. Mais qui est le plus fautif? Celui qui s'adapte au nombre de textes qui lui est présenté ou celui qui dépose un nombre croissant de textes – parfois, en effet, fort bavards? La réponse se trouve dans les 85 % de textes adoptés d'origine gouvernementale, qui ne proviennent donc pas de la représentation nationale. Nous sommes bien placés pour le savoir, nous qui voyons les niches parlementaires du jeudi expédiées par le biais de motions diverses et variées.

Dans ces conditions, fallait-il revoir notre règlement intérieur? Malgré le calendrier, qui ne me paraît pas adapté, malgré cette loi bavarde – pour des raisons qui ne tiennent pas uniquement au Parlement et, en particulier, à l'Assemblée –, je crois qu'il faut, effectivement, revoir le règlement. La majorité a annoncé quatre objectifs, qui visent à moderniser l'Assemblée nationale. Le premier consiste à « améliorer la procédure législative et, singulièrement, la discussion en séance publique » : qui pourrait s'opposer à ce programme? Le deuxième a pour objet d'« approfondir les droits des groupes d'opposition et minoritaires, en particulier, mais pas exclusivement, dans l'exercice de la fonction de contrôle » : qui pourrait décemment s'y opposer? Personne, bien évidemment. Le troisième vise à « mieux associer les citoyens aux travaux parlementaires » : comment ne pas y souscrire? Enfin, il s'agit de « donner un nouvel élan à la déontologie parlementaire », qui fait également consensus. Je serais enclin à « signer », à l'instar de chacun des membres de notre assemblée, de la majorité comme des oppositions, dans le dessein de faire œuvre utile. Nous pouvons, je le pense sincèrement, faire œuvre utile.

Toutefois, à ce stade, le compte n'y est pas. Si des avancées peuvent être notées, un certain nombre de chiffons rouges demeurent, qui constituent à nos yeux autant de possibilités, quand elles sont additionnées, de museler l'opposition ou, à tout le moins, de diminuer de façon très substantielle son temps de parole, jusqu'à la rendre quasiment inaudible.

Revenons quelques instants sur ce qui peut être accepté. Nous n'élevons aucune objection à l'encontre de certaines dispositions, qui vont dans le bon sens – celui de la fluidification du travail parlementaire. Nous avons, collectivement, la mission d'être clairs, de voter la loi, de le faire dans les meilleures conditions possible, dans un temps contraint qui ne doit pas être non plus un couperet – bref, nous devons travailler avec clarté et sincérité; nul ne peut avoir d'objections à cela.

Dans ce cadre, la nouvelle procédure de législation en commission nous semble aller dans le bon sens, pour tout ou partie de textes dits techniques. Nous en avons eu quelques exemples ces dernières semaines ; je pense en particulier à un texte intéressant sur les sapeurs-pompiers, qui a recueilli notre accord unanime, sans aucune objection. Ce faisant, nous avons rendu hommage à ces hommes et à ces femmes qui œuvrent sans répit pour la sécurité de nos concitoyens. Ce texte pouvait, sans aucune difficulté, être adopté en commission, sans qu'il soit besoin de se réunir en séance plénière.

J'en viens à la réforme de la saisine pour avis, qui consiste à recentrer le rôle du rapporteur pour avis en amont de la séance publique, et, peut-être, à limiter quelque peu son temps d'intervention. Si je suis, à titre personnel, un peu réservé sur cette proposition, je l'accepte au nom de mon groupe, mais aussi parce que je crois qu'il faut ouvrir des portes. Nous pourrions peut-être mieux travailler de la sorte – en tout cas cela se fera différemment –, sauf en matière budgétaire, où le règlement ne changerait pas.

Je ne suis pas choqué outre mesure par la possibilité de limiter, dans un certain nombre de cas – lorsque c'est proposé à bon escient – le droit d'amendement, par application des articles 41 et 45 de la Constitution, à condition que cela soit fait de manière juste et, évidemment, dans le respect de la loi fondamentale et du droit d'amendement des parlementaires – lequel doit demeurer un droit réel. En tout cas, cette tête de chapitre, à elle seule, ne constitue pas, à nos yeux, un chiffon rouge.

La suppression des explications de vote sur les articles ne constitue pas non plus une révolution et nous permettrait de gagner du temps. Lorsque nous nous serons déjà réunis quelques dizaines d'heures sur tel ou tel sujet, qui aura été approfondi, ou sur l'ensemble d'un texte, chacun sera bien informé et parfaitement au courant de ce qu'il doit faire.

Enfin, je suis sans doute un des derniers utilisateurs de la procédure qui me vaut de m'exprimer actuellement devant vous, fort d'un temps de parole qui, je n'en doute pas un seul instant, vous semble long – je vous prierais presque de m'en excuser. Encore quelques minutes, monsieur le bourreau ! La limitation de la défense des motions de procédure à dix minutes – même si nous aurions préféré quinze – est un élément qui peut aussi s'entendre et n'entraînera pas davantage une révolution de palais.

Cela étant, d'autres sujets appellent de très fortes réserves, qui pourraient presque amener à soutenir une motion de rejet préalable, et pas seulement une motion de renvoi en commission. Je veux croire, néanmoins, en la richesse du dialogue, en la possibilité, encore, peut-être, dans les heures qui viennent, de nous entendre, non pas à des fins de collusion entre des oppositions et la majorité, mais pour parvenir à une entente dans l'intérêt de notre maison. L'Assemblée nationale est une institution à laquelle nous tenons particulièrement ; c'est la maison du peuple, et quand le peuple, dans sa diversité, est capable de dialoguer, de s'écouter, je crois que la République y gagne. Oui, réellement, tout ce qui nous unit nous grandit. Je ne doute pas, au-delà des vicissitudes des dernières heures, et de l'incertitude quant à savoir ce qui va se passer, se dire dans les prochaines heures, que les hommes et les femmes de bonne volonté puissent encore s'entendre. Encore faut-il que les chiffons rouges passent, si je puis me permettre cette image, au vert.

La limitation à un orateur par groupe, et pour cinq minutes, dans la discussion générale, ne nous paraît pas acceptable. D'abord, cinq minutes, c'est extrêmement bref pour planter le décor d'un texte – chacun en conviendra. Si certains textes ne soulèvent pas de problème particulier – vous me permettrez de reprendre l'exemple, très illustratif, de la réforme partielle du statut des sapeurs-pompiers et des services départementaux d'incendie et de secours –, tous les textes ne sont pas aussi consensuels.

Quand nous parlerons de la réforme des retraites, de celle de Pôle emploi, de la révision de la Constitution et de tant d'autres textes, cinq minutes, ce sera très bref pour planter le décor ! Si, de plus, cette durée est allouée de manière forfaitaire, indépendamment de la taille du groupe, cette disposition me paraît complètement inconcevable. Un groupe de plus de cent députés comme celui des Républicains aujourd'hui disposerait de cinq minutes, comme le groupe de La France insoumise, que je ne dédaigne pas, là n'est pas le sujet, ou de la Gauche démocrate et républicaine, le président Chassaigne ne m'en voudra pas de prendre cet exemple. Allez, cinq minutes, circulez, il n'y a rien à voir ! Ce n'est pas satisfaisant.

Pire encore, seul un orateur par groupe pourra intervenir sur les articles. Cette petite discussion générale sur les articles était intéressante, car elle permettait à de nombreux collègues, pas simplement issus des oppositions mais également de la majorité, de faire entendre une petite voix, parfois différente. Et alors ? L'unité ne commande pas nécessairement d'effacer la diversité.

Prévoir qu'un seul orateur par groupe pourra défendre des amendements identiques est une disposition que nous rejetons encore plus fortement. Là, c'est le couperet ! Plusieurs députés d'un même groupe peuvent vouloir la suppression d'un article pour des raisons différentes ; or plusieurs députés voulant supprimer un article rédigent forcément le même amendement, quand bien même l'exposé sommaire diffère. Cela ne nous paraît pas possible : le droit d'amendement est attaché au parlementaire, au député, qui tient sa légitimité de la nation. Cette légitimité ne se tronçonne pas, ne se saucissonne pas. Elle ne peut pas se limiter au seul dépôt de l'amendement, elle ne peut pas n'être que formelle : il n'est pas possible qu'un parlementaire ne puisse pas défendre son amendement ! Un député a le droit de défendre son amendement, par écrit et à l'oral. Le droit d'amendement est personnel, inaliénable, et je dirais presque, sacré. Il est consubstantiel à l'exercice du mandat de parlementaire, de député.

Cette mesure réduirait le parlementaire à son appartenance à un groupe. Je défends bien entendu l'existence des groupes ; je trouve même que certains groupes se sont parfois créés un peu facilement. (*M. André Chassaigne s'exclame.*) Le président Chassaigne ne sera, comme d'autres, pas d'accord avec moi sur ce point, mais passons ! Le parlementaire ne se réduit pas au groupe auquel il appartient, et doit pouvoir s'exprimer avec clarté et sincérité dans un débat qui doit être contradictoire. En supprimant la possibilité d'expression, le débat n'est plus contradictoire. Il s'agit d'une atteinte évidente à la Constitution et à des principes de valeur constitutionnelle. C'est faire fi, d'une certaine façon de l'article 27 de notre loi fondamentale, qui dispose que « tout mandat impératif est nul ». Vouloir enfermer le parlementaire dans son appartenance à un groupe revient à nier sa singularité et son individualité. C'est une forme de caporalisation. Or, il n'y a ni tutelle ni subordination pour un parlementaire ! (*Applaudissements sur les bancs des groupes LR, SOC et GDR.*)

La nation est tout ou n'est rien ! Or nous sommes ses représentants !

Que dire de la limitation du nombre de suspensions de séance ou de rappels au règlement ? Cela peut paraître secondaire : on se dira qu'une telle mesure permettra au débat de se poursuivre sans entrave une fois deux suspensions de séance accordées. Je rappelle tout d'abord que la majorité a, elle aussi, besoin de suspendre la séance de temps en temps. Je ne voudrais pas vous faire l'affront de rappeler les affres de la digestion, mais à quinze heures ou, plus souvent, à vingt et une heures trente, nous devons parfois suspendre parce que les bancs de la majorité sont clairsemés. Je ne vous jette pas la pierre, cela nous est arrivé à d'autres moments. Les présidents de séance, les ministres ou les rapporteurs ont de temps en temps besoin de faire une pause technique, d'aller fumer une cigarette ou passer un coup de fil. Avec cette mesure, nous serons tous coincés ! Je le dis sur un ton badin, mais, de façon plus profonde, il y a parfois besoin d'une suspension pour s'expliquer sur un accord ou une disposition du texte en débat. Nous ne pourrions plus le faire, sauf si le président de séance l'acceptait. Je ne doute pas que la présidence puisse faire beaucoup ni qu'elle soit impartiale – en tout cas, je le souhaite et ne vise évidemment pas l'actuelle présidence dans l'hémicycle –, mais il faut éviter, de façon générale, de travailler avec le bâton et une épée de Damoclès suspendue au-dessus de nos têtes, dont l'objet est de limiter les droits du Parlement.

M. Bruno Millienne. Vous exagérez quelque peu !

M. Philippe Gosselin. Peut-être réussissons-nous à travailler en bonne intelligence ! Je l'espère très sincèrement. Cela a été dit, on mesure souvent la vitalité d'une démocratie aux droits de l'opposition. Ce n'est évidemment pas le seul critère, et je ne demande pas l'institutionnalisation d'un *shadow cabinet* – ou cabinet fantôme – comme au Royaume-Uni, où son existence est consacrée, sans texte puisqu'il n'y a pas de constitution écrite. Je ne revendique pas non plus la reconnaissance par la Constitution de *Staaten Organen* – ou organes d'États – comme en Allemagne, car les partis politiques concourant à l'expression du suffrage en France, les groupes politiques se trouvent dans une position un peu plus faible. Mais, quand même ! Les droits de l'opposition sont sacrés. Certains présidents de la République s'en sont souciés : pensons à cette réforme exceptionnelle, engagée par Valéry Giscard d'Estaing en 1974 et dont nous n'avons mesuré l'ampleur que plus tard, ouvrant la possibilité à soixante députés ou soixante sénateurs de saisir le Conseil constitutionnel. Voilà une avancée pour l'opposition ! Autre réforme, dont nous n'avons pas saisi tous les tenants et aboutissants en 2008, celle introduisant la question prioritaire de constitutionnalité. La QPC nous éloigne de l'hémicycle, mais elle a permis à nos concitoyens, en plus des parlementaires, des présidents des assemblées, du Président de la République et du Premier ministre, de saisir le Conseil constitutionnel, évidemment après le passage de quelques filtres.

Je ne revendique pas de telles avancées dans la réforme du règlement, puisqu'elles relèvent de la Constitution. Pour autant, nous ne sommes pas obligés de scier la branche sur laquelle la démocratie est assise. La diversité est compliquée à gérer, et oui, elle conduit parfois à quelques embrasements. Nous en avons tous ici fait l'expérience. Cela rajoute un peu de temps au temps : certains disaient qu'il fallait donner du temps au temps. Je ne suis pas sûr que la loi ait besoin de donner du temps au temps, mais quelques heures supplémentaires dans un travail législatif qui s'étire parfois longuement, qu'est-ce ? Surtout que des textes restent souvent en souffrance à cause de l'absence de décrets d'application.

Certes, tout cela s'est amélioré, mais c'est le travail du parlementaire qui est aujourd'hui en cause, ainsi que la possibilité pour l'opposition de s'exprimer, de se faire entendre et de représenter la diversité des opinions.

Il ne s'agit pas de nier le fait majoritaire, car nous défendons la V^e République, son équilibre, certes complexe et mouvant. Nous sommes prêts à tendre la main, mais il faut que certains la saisissent. Le rapporteur Sylvain Waserman, vice-président de cette assemblée, a l'habitude de présider et utilise le règlement à bon escient ; il nous dit vouloir faire aboutir certaines demandes. Je lui en sais gré et lui donne bien volontiers un brevet de bonne foi et de bonne volonté. Mais il n'est pas seul, et nous sommes, à ce stade, assez loin du compte.

Voilà pourquoi il me paraîtrait nécessaire de renvoyer le texte en commission pour en approfondir l'examen. Non pas pour le jeter aux oubliettes, car nul ne conteste le besoin d'améliorer le travail parlementaire, de le fluidifier, de le rendre plus accessible et d'accélérer certaines procédures. Mais n'agissons pas les uns contre les autres ! Même dans une association, une majorité qualifiée des membres doit approuver le règlement intérieur. Il n'est pas question ici de majorité qualifiée, mais nous sommes tous qualifiés pour participer à cette majorité et parvenir, ensemble, dans l'intérêt de la loi, donc dans celui de nos concitoyens et du débat démocratique, à nous entendre. J'espère que les voix des uns et des autres seront audibles et que l'ouïe des uns et des autres sera suffisamment aiguë.

Telle est l'ambition du groupe Les Républicains. Au-delà des événements et des éléments contingents, nous voulons travailler, dans les trois dernières années de cette législature, avec dignité et sincérité. Pour cela, il faut que tout le monde, dans la diversité des opinions de chacun, puisse s'exprimer dans cette enceinte. (*Applaudissements sur les bancs des groupes LR, SOC et GDR.*)

M. le président. La parole est à M. le rapporteur.

M. Sylvain Waserman, rapporteur. Monsieur le député Gosselin, je vous remercie d'avoir exposé vos accords et vos désaccords avec le texte. Ils sont cohérents avec les positions que vous avez défendues lors des discussions en commission. Je suis impatient que nous puissions en débattre et donne un avis défavorable à la motion de renvoi en commission, afin que nous examinions pleinement dans l'hémicycle la proposition de résolution.

M. le président. La parole est à Mme la présidente de la commission des lois.

Mme Yaël Braun-Pivet, présidente de la commission des lois. Nous sommes des parlementaires responsables et devons saisir la possibilité, offerte par le règlement de l'Assemblée, d'organiser nous-mêmes une partie de nos travaux. Nous ne dépendons pas que de la Constitution. Le règlement a été réformé trente-quatre fois, n'avons pas peur de la trentecinquième ! Nous sommes là pour en discuter. Je suis attachée à la hiérarchie des normes, mais tout n'est pas du niveau constitutionnel. Nous devons discuter en commission et dans l'hémicycle des matières ressortissant du règlement.

Nous avons passé plus de quatorze heures à débattre en commission : certains d'entre vous étaient présents, notamment les présidents Chassaigne et Le Fur. Ils peuvent attester, comme l'a fait David Habib, du caractère très constructif de nos discussions. Nous nous sommes tous écoutés. La parole n'a jamais été refusée à quiconque. Nous avons pris le temps d'échanger sur chaque disposition de la réforme. Dans notre assemblée, il y a le temps de la commission, puis celui de

l'hémicycle. Tout ne doit pas être bouclé avant la séance publique. Le temps de l'hémicycle est également celui des rapprochements possibles et des échanges constructifs.

M. Philippe Gosselin. Tout va bien alors, madame la présidente !

Mme Yaël Braun-Pivet, présidente de la commission des lois. Je ne vois donc pas pourquoi le texte devrait repartir en commission. Les discussions y ont été fructueuses, mais le temps de l'hémicycle est venu. Discutons, débattons, échangeons et votons ! (*Applaudissements sur plusieurs bancs des groupes LaREM et MODEM.*)

M. Philippe Gosselin. Chiche ! Acceptez nos amendements !

M. le président. Sur la motion de renvoi en commission, je suis saisi par le groupe Les Républicains d'une demande de scrutin public.

Le scrutin est annoncé dans l'enceinte de l'Assemblée nationale.

Nous en venons aux explications de vote.

La parole est à M. Marc Le Fur.

M. Marc Le Fur. Nous voterons la motion de renvoi en commission, qu'à excellemment défendue Philippe Gosselin. Pourquoi ? Un règlement peut évoluer, cela n'a rien d'illégitime. Mais quelle idée nous faisons-nous de notre rôle, de notre institution et de la démocratie représentative ? C'est la question sous-jacente à cette réforme. Il faudrait que nous y répondions de manière unanime. J'espère que nous avons une haute idée de notre rôle et de la démocratie représentative.

Nous devons avoir les moyens de nous exprimer et de débattre. Certes, des excès peuvent survenir, mais le Gouvernement dispose d'un moyen très simple pour éviter qu'ils ne bousculent le calendrier parlementaire : le temps législatif programmé.

Tout cela est possible. Tout cela a été organisé par la réforme du règlement adoptée en 2009, consécutive à la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008. La crainte que l'excès de débat ne retarde les choses peut parfaitement être combattue.

Par ailleurs, nous fixons plusieurs lignes rouges très précises.

Monsieur le président de l'Assemblée nationale, le temps consacré à la discussion générale peut être réduit. En soi, cela ne nous choque pas. Toutefois, l'attribution d'un temps de parole de cinq minutes à chaque groupe – dont le groupe le plus important de l'opposition – ne nous convient pas.

J'insisterai davantage sur la discussion des articles préalable à l'examen des amendements. Elle existe aujourd'hui ; elle serait interdite demain. Pourtant, elle offre l'occasion de poser les termes du débat sur l'article, et permet d'aborder plus sereinement l'examen des amendements. Il est indispensable de conserver cette respiration.

Enfin, donner à un seul représentant par groupe la possibilité de s'exprimer place les députés dans la dépendance de leurs groupes respectifs. Nous appartenons à des groupes et nous y vivons heureux, mais nous sommes d'abord responsables devant le peuple, dans nos circonscriptions comme au niveau national.

Telles sont les raisons pour lesquelles le groupe Les Républicains votera avec enthousiasme la motion de renvoi en commission. (*Applaudissements sur les bancs du groupe LR.*)

M. le président. La parole est à Mme Isabelle Florennes.

Mme Isabelle Florennes. Les échanges en commission ont été vifs, mais instructifs. Chaque groupe politique a pu exprimer sa position sur la présente proposition de résolution, dont il importe de rappeler qu'elle a fait l'objet d'une concertation. Ce travail a notamment donné lieu à de nombreuses réunions des présidents de groupe. Il a permis de trouver un équilibre entre l'optimisation du temps parlementaire et la garantie du droit d'expression des députés.

Certains peuvent déplorer cet équilibre et le juger imparfait. Nous sommes réunis dans cet hémicycle pour en débattre, et, je le souhaite, faire évoluer le texte, notamment sur certains points. Le renvoyer en commission n'apporterait aucune plus-value aux travaux de la commission des lois, où nous avons eu des échanges de qualité.

Les équilibres adoptés ou conservés en commission, pour la plupart, nous semblent conformes à la nécessité de réformer le fonctionnement de notre assemblée.

Renvoyer le texte en commission constituerait – compte tenu des travaux que nous avons menés – une perte de temps, qu'il s'agit précisément d'éviter, non seulement pour améliorer le fonctionnement de notre assemblée, mais aussi pour montrer à nos concitoyens que nous sommes attentifs à leurs attentes sur ce point.

C'est pourquoi le groupe MODEM et apparentés votera contre la motion de renvoi en commission. (*Applaudissements sur les bancs du groupe MODEM. – M. Remy Rebeyrotte applaudit également.*)

M. le président. La parole est à Mme Cécile Untermaier.

Mme Cécile Untermaier. Le groupe Socialistes et apparentés votera la motion de renvoi en commission pour deux motifs, l'un de forme, l'autre de fond.

Sur la forme, notre objection porte sur le calendrier d'entrée en vigueur du dispositif, qui nous semble contraire à la hiérarchie des normes. Nous ne sommes pas opposés à une réforme du règlement de l'Assemblée. Toutefois, une révision constitutionnelle est annoncée pour le mois de septembre prochain. Il aurait donc été de bon fonctionnement, me semble-t-il, d'attendre que celle-ci soit adoptée, pour adapter ensuite notre règlement, qui n'est rien d'autre que le cadre de fonctionnement de notre Parlement.

À ce propos, je citerai Jean-Jacques Urvoas, qui était le rapporteur de la réforme du règlement de l'Assemblée nationale qui eut lieu en 2014 : « Il est apparu rapidement que les conditions politiques d'une révision constitutionnelle, qui aurait engagé des changements fondamentaux dans notre fonctionnement, n'étaient pas réunies. Nous nous sommes donc concentrés sur les mesures les plus consensuelles, et surtout sur celles qui pouvaient être prises à Constitution constante ». Ce qui nous est proposé aujourd'hui ne s'inscrit pas du tout dans une telle approche. En poursuivant la lecture du rapport de M. Urvoas, on apprend que ses propositions sont « circonscrites aux points de convergence ».

Cela m'amène à ma seconde observation, portant sur le fond. La proposition de résolution repose sur des observations tout à fait intéressantes, auxquelles je souscris pleinement.

Toutefois, d'importantes divergences subsistent. Nous devons travailler dessus. Je doute qu'une lecture unique en séance publique suffise à combler le fossé séparant les groupes.

Enfin, je formulerais un regret. Il manque dans le texte une réflexion – qui n'a pas été engagée en commission des lois – sur la fabrication de la loi.

Nous ne sommes pas nécessairement favorables à ce que la loi soit plus rapidement adoptée, nous sommes favorables à ce que la loi soit meilleure. (*Applaudissements sur les bancs du groupe SOC.*)

M. le président. La parole est à M. Michel Zumkeller.

M. Michel Zumkeller. Le groupe UDI-Agir votera contre la motion de renvoi, pour une raison simple : nous voulons débattre.

Madame la présidente de la commission, vous avez rappelé que nous avons débattu en commission pendant quatorze heures. Un bémol, toutefois : un seul amendement de l'opposition a été adopté – en quatorze heures de débat !

M. Philippe Gosselin. Issu du groupe La France insoumise !

M. Michel Zumkeller. Et encore, il a été sous-amendé par M. le rapporteur !

M. Philippe Gosselin. L'ouverture a ses limites !

M. Michel Zumkeller. Vous comprendrez donc que nous voulons débattre véritablement. Il s'agit d'une réforme importante, portant sur de nombreux sujets.

Le président Lagarde a participé aux travaux. Nous sommes bien conscients que plusieurs de nos propositions ont été retenues. Toutefois, quelques pas supplémentaires s'imposent.

Je me permets de rappeler – après l'avoir fait en commission – que, si la proposition de résolution est adoptée par les seuls groupes de la majorité, il lui manquera quelque chose.

Nous entrons dans ce débat animés par un esprit constructif, mais plusieurs points nous semblent importants, notamment la réduction des interventions en discussion générale à cinq minutes par groupe et le renforcement du rôle des groupes minoritaires et d'opposition dans les travaux des commissions d'enquête, ainsi que dans le cadre des niches parlementaires.

Pour l'heure, nous souhaitons débattre. Nous entamons le débat avec un esprit constructif. Nous voterons contre la motion de renvoi en commission.

Toutefois, nous souhaitons débattre véritablement. Nous espérons que le temps consacré au débat permettra d'améliorer le texte, afin de rendre nos travaux à la fois plus efficaces et plus représentatifs.

M. Jean-Christophe Lagarde. Paroles d'or !

M. le président. La parole est à M. Michel Larive.

M. Michel Larive. La présente proposition de résolution mène – comme l'a rappelé en commission notre collègue Alexis Corbière – vers une technocratisation du Parlement. Les amendements comportant des points positifs sont néanmoins trop timorés en matière de démocratie, de droits des groupes d'opposition et de réforme de la déontologie parlementaire. À ce sujet, la suppression – prévue à l'article 14 du texte – de la référence à une interférence entre des intérêts publics pose problème.

Surtout, la proposition de résolution présente de nombreux manques. Elle ne s'intéresse pas aux problèmes réels en matière de droits de l'opposition. Rien n'est prévu pour garantir une véritable impartialité de traitement ou un recours contre l'arbitraire du contrôle de recevabilité des amendements.

Aucune disposition ne porte sur le droit des collaborateurs et collaboratrices parlementaires. Rien ne protège les fonctionnaires de l'Assemblée et les députés contre les discriminations de toutes sortes. L'exemplarité écologique de l'Assemblée n'est pas mentionnée.

Chers collègues de la majorité, vous voulez réduire le champ d'expression de l'opposition, nous voulons l'étendre. In fine, vous voulez réduire le pouvoir du Parlement, nous voulons l'accroître.

C'est pourquoi le groupe La France insoumise votera la motion de renvoi en commission, afin de tenter d'atteindre notre objectif d'une démocratie renforcée dans cet hémicycle. (*Applaudissements sur les bancs du groupe FI.*)

M. le président. La parole est à M. André Chassaigne.

M. André Chassaigne. Je justifierai le vote favorable au renvoi du texte en commission des deux composantes de notre groupe en m'adressant tout d'abord à M. le rapporteur, Sylvain Waserman – non sans saluer la qualité de notre dialogue, toujours respectueux.

Monsieur le rapporteur, souvenez-vous de ce que disait Montesquieu : « Il ne faut légiférer que d'une main tremblante » – formule abondamment reprise par la suite, notamment par Portalis, qui fut l'un des rédacteurs du code civil.

Ma question est la suivante : pensez-vous que la présente réforme permettra de légiférer d'une main tremblante ? Ne met-elle pas en branle une mécanique qui s'y opposera ?

La seconde personne à laquelle je m'adresserai est M. le président de l'Assemblée nationale. Lui aussi donne quotidiennement les preuves de son respect de notre institution et de ses composantes.

Monsieur le président, j'ai beaucoup apprécié le discours que vous avez prononcé lors de l'inauguration des plaques commémoratives de Jaurès et Clemenceau, grandes figures de notre hémicycle, qui donnaient à la vie politique du sens, de la perspective et de la hauteur, et du souffle à notre démocratie.

On pourrait également citer, en un autre lieu, les belles pages des discours prononcés par Victor Hugo au Sénat.

Ma question est la suivante : sincèrement, au fond de vous-même, pensez-vous que, si demain la proposition de résolution est adoptée, et si le règlement de l'Assemblée est modifié comme vous le proposez, on pourra citer des discours qui – sans être à la hauteur de ceux de Jaurès et Clemenceau – donnent du sens ?

Lors de l'inauguration que j'évoquais à l'instant, vous avez dit : « Jaurès et Clemenceau, en ce jour, sont de retour parmi nous. En réalité, ils n'ont jamais quitté l'hémicycle : leur esprit plane quotidiennement sur nos débats et, chaque fois que nous lançons ici une idée, chaque fois que nous affirmons un principe, sachons les entendre ».

Avec l'adoption du nouveau règlement, de grands discours comme les leurs ne seront plus possibles. (*Applaudissements sur les bancs des groupes GDR et SOC.*)

M. Dino Cinieri. Très bien !

M. le président. La parole est à M. Michel Castellani.

M. Michel Castellani. Je tiens à le dire d'emblée : la réforme du règlement de l'Assemblée nationale est une nécessité. La très profonde crise de confiance que traverse notre pays depuis plusieurs mois le rappelle de façon criante.

Il est donc indispensable de démontrer l'utilité de nos travaux et, si possible, de réhabiliter notre institution. Ainsi, l'enjeu de la réforme de notre règlement n'est pas uniquement interne. Il s'agit également d'apporter une première réponse à la crise de confiance qui frappe les institutions, la nôtre au premier chef.

Le débat en commission a eu lieu. Il a fait émerger des points de convergence, dans le cadre d'un équilibre, ainsi que la nécessité d'un esprit d'écoute, de dialogue et de responsabilité.

Nous avons avancé ensemble sur plusieurs points, tels que la séance hebdomadaire unique de questions d'actualité au Gouvernement. Au demeurant, cette évolution ne devrait pas affaiblir la capacité des groupes minoritaires et d'opposition à contrôler l'action du Gouvernement.

Des divergences se sont également fait jour. Elles portent sur des sujets majeurs, notamment le nombre de députés requis pour la constitution d'un groupe parlementaire, la réduction du nombre de suspensions de séance et la réduction du temps de parole consacré à la discussion générale.

Notre rôle est de débattre et de progresser, et si possible d'amender. À ce sujet, nous souhaitons que nos amendements reçoivent un accueil un peu plus favorable qu'à l'accoutumée. Il s'agit d'inscrire dans la durée cette matrice de notre vie parlementaire qu'est le règlement de notre assemblée.

Nous voyons mal l'intérêt de reprendre en commission les débats que nous y avons eus. Le groupe Libertés et territoires ne soutiendra pas la motion de renvoi en commission.

M. le président. La parole est à M. Guillaume Vuilletet.

M. Guillaume Vuilletet. En écoutant notre collègue Gosselin – dont je sais qu'il est un honnête homme –, je mesurais sa difficulté à justifier le renvoi du texte en commission – car les mots ont un sens!

Au demeurant, il a parfaitement décrit le processus que vous avez engagé, monsieur le président de l'Assemblée nationale, pour parvenir – autant que faire se peut – à un constat partagé et à un consensus sur le présent texte. Voilà ce qui importe.

M. Philippe Gosselin. On en est très loin!

M. Guillaume Vuilletet. Cher collègue, vous avez rappelé, avec beaucoup d'honnêteté, les avancées réalisées. Notre débat a été très loin. Par conséquent, le renvoi du texte en commission n'a pas de sens.

M. Philippe Gosselin. Si, car il manque l'essentiel!

M. Guillaume Vuilletet. Si nous devons parvenir à un consensus et partager nos points de vue, c'est en séance publique que nous y parviendrons. Cela est souhaitable, et j'espère que chacun ici aura à cœur d'y travailler.

Par-delà ces considérations, j'aimerais rappeler l'exigence d'efficacité du travail parlementaire qui s'impose à nous. Nos débats ne sont pas nécessairement très compréhensibles pour ceux qui assistent à notre séance cet après-midi. Or ce que nous faisons là est fondamental, car la fabrication de la loi, son examen dans le cadre d'un débat et son vote, ont lieu ici.

Nous avons fait un choix, qui est une grande révolution. Dorénavant, nous favoriserons le travail en commission, car l'essentiel du débat y a lieu. Il convient d'éviter les répétitions en séance publique, afin de rendre notre travail plus efficace et plus compréhensible pour nos concitoyens.

La crise de confiance, évoquée à l'instant par M. Castellani, se nourrit du spectacle d'un hémicycle vide et de procédures difficilement compréhensibles, voire absconnes.

Le texte comporte des avancées importantes, notamment en matière de droits des oppositions, quoi qu'on en dise. En l'espèce, c'est le groupe majoritaire qui fera les frais de la réforme! Il s'agit d'un équilibre nécessaire.

Nous allons avoir un débat. J'espère qu'il permettra de parvenir au consensus que nous cherchons. Il y va d'une règle commune que nous devons accepter. Nous n'y parviendrons pas par le biais d'un renvoi du texte en commission, que le groupe majoritaire ne votera pas.

M. le président. Je mets aux voix la motion de renvoi en commission.

(Il est procédé au scrutin.)

M. le président. Voici le résultat du scrutin :

Nombre de votants	65
Nombre de suffrages exprimés	65
Majorité absolue	33
Pour l'adoption	25
contre	40

(La motion de renvoi en commission n'est pas adoptée.)

DISCUSSION GÉNÉRALE

M. le président. La parole est à M. Sébastien Huyghe.

M. Sébastien Huyghe. Le texte que nous examinons aujourd'hui n'est pas, contrairement à ce que certains pourraient croire, un simple texte technique interne à notre Assemblée. Il s'agit en réalité d'un texte qui doit régir l'exercice quotidien de la démocratie dans notre pays.

En effet, après l'élection législative et la détermination du poids de la majorité et du poids politique des oppositions, c'est notre règlement qui détermine les possibilités d'expression des uns et des autres et leurs capacités de proposition, et qui crée – ou non – les conditions d'un débat serein.

Si le texte qui nous est proposé comporte un certain nombre d'avancées intéressantes, que nous soutiendrons, d'autres dispositions nous paraissent dangereuses pour le fonctionnement de notre démocratie représentative.

Les dispositions qui me paraissent porter atteinte au fonctionnement de la démocratie sont essentiellement celles qui tendent à limiter le droit d'expression individuel des députés, ainsi que leur droit d'amendement.

Nous avons tous entendu le Président de la République, lequel n'a jamais été parlementaire, se plaindre du temps législatif qui serait trop long, et des assemblées parlementaires qui lui apparaîtraient comme des empêchuses de gouverner tranquillement.

Mais il nous faut rappeler que la V^e République est un régime parlementaire, et que nous devons éviter que, par des pratiques ou par des moyens détournés tels que le règlement des assemblées elles-mêmes, nous ne dérivions un peu plus vers un régime présidentiel qui ne veut pas dire son nom.

Jean-Louis Debré, lorsqu'il était président de l'Assemblée nationale, m'avait répondu, alors que j'étais tout jeune député et que je me plaignais de la durée d'un débat où

l'opposition de l'époque déployait des trésors d'ingéniosité pour faire de l'obstruction parlementaire, que le Parlement était fait pour parlementer !

Il n'avait pas complètement tort, tant que les débats restaient dans des limites de durée raisonnables, et que chacun pouvait exprimer sa différence, son opinion. Ne vous y trompez pas, mesdames et messieurs de la majorité : si vous pensez gagner du temps en limitant drastiquement l'expression dans l'hémicycle, vous en perdrez beaucoup plus lorsque le débat, qui n'aura pas pu se tenir ici, aura lieu dans la rue, avec son cortège de violences.

M. Bruno Questel. C'est une menace ?

M. Sébastien Huyghe. Vous en avez déjà eu un aperçu il n'y a pas si longtemps... Il ne me semble opportun pour personne de rallumer la mèche, si tant est qu'elle se soit réellement éteinte.

Par ailleurs, pour que le Parlement puisse pleinement jouer son rôle, il faut que chaque député puisse assumer la plénitude de ses fonctions.

En effet, élu au suffrage universel direct, il est élu individuellement, sur son nom, et, s'il adhère à un groupe, c'est parce que cette possibilité lui est donnée par l'article 19 de notre règlement actuel : « Les députés peuvent se grouper par affinités politiques ». Mais qui dit affinités politiques ne dit pas uniformité des positionnements sur les textes qui nous sont soumis ! Chacun garde sa liberté de parole et de vote. Ce principe est d'ailleurs consacré par la Constitution, qui dispose que « tout mandat impératif est nul ».

Il serait donc véritablement contraire à ce principe constitutionnel de trop limiter la parole des députés au profit de l'expression d'un seul représentant de chaque groupe, comme le voudrait le projet de texte qui nous est soumis.

Je comprends que ces dispositions tendent à limiter les risques d'obstruction parlementaire par des prises de parole intempestives, mais les outils permettant de prévenir ce type de risques ont déjà été intégrés à notre règlement le 27 mai 2009, sous Nicolas Sarkozy : il a notamment instauré le temps législatif programmé, que vous avez d'ailleurs très peu utilisé depuis le début de cette législature.

Mes chers collègues, soyez attentifs à ne pas faire de notre Assemblée une simple chambre d'enregistrement des textes gouvernementaux ! S'il existe une logique majoritaire bien compréhensible et nécessaire à la stabilité gouvernementale, nous ne devons pas prendre le risque de devenir un parlement croupion ! (*Applaudissements sur les bancs du groupe LR.*)

Nous avons réussi, sous le quinquennat de Nicolas Sarkozy, ce subtil équilibre entre soutien au Gouvernement, par la majorité de l'époque, et autonomie parlementaire, par l'organisation de ce que nous avons appelé la « coproduction législative ». Sans vouloir vous offenser, mes chers collègues, il me semble que cet équilibre est encore à trouver pour l'actuelle majorité.

Pour terminer, je veux évoquer brièvement les droits de l'opposition : ils figurent dans notre règlement actuel, et demeurent dans le projet qui nous est soumis, mais ils sont mis à mal par la pratique.

En effet, il ne sert à rien de donner à l'opposition des droits spécifiques, si des groupes peuvent se déclarer d'opposition, au sein de notre assemblée, tout en étant en réalité des groupes de la majorité déguisés. On peut notamment se demander si un groupe dont le président est entré au Gouvernement, et qui représente une formation politique

dont des membres se sont présentés sur la liste de la majorité aux élections européennes peut encore se revendiquer de l'opposition.

Cette situation pourrait se révéler scandaleuse, si cette revendication du statut d'opposant n'était en réalité qu'un prétexte, pour les membres du groupe, pour diminuer artificiellement le temps de parole des oppositions réelles dans notre hémicycle.

M. Bruno Questel. N'importe quoi !

M. Sébastien Huyghe. Le texte qui nous est proposé n'offre malheureusement aucune solution à ce type de situation qui, vous l'avez bien compris, ne constitue en rien une hypothèse d'école. (*Applaudissements sur les bancs du groupe LR.*)

M. le président. La parole est à Mme Sylvia Pinel.

Mme Sylvia Pinel. Que l'on soit député depuis un ou plusieurs mandats, quelle que soit la place où nous siégeons dans l'hémicycle, nous savons toutes et tous que le règlement de l'Assemblée nationale est le métronome de la vie de notre institution. C'est bien autour de ce texte que s'organisent nos travaux parlementaires. C'est aussi selon ce texte que nous façonnons la loi, sous l'œil vigilant du Conseil constitutionnel. C'est enfin ce texte qui détermine en grande partie la perception de notre travail de législateurs par les Françaises et les Français.

Après la profonde refonte de notre règlement dans la foulée de la réforme constitutionnelle de 2008, et après la réforme de 2014 engagée par Claude Bartolone, nous allons à notre tour ajouter une pierre à l'édifice du droit parlementaire.

Nous devons le faire dans un esprit de responsabilité, en étant toujours soucieux d'une plus grande efficacité au service de nos concitoyennes et de nos concitoyens, d'un travail parlementaire aux prises et en phase avec la réalité des territoires dans lesquels ils vivent. Car, mes chers collègues, nous ne nous y trompons pas : derrière la réforme de notre règlement, l'enjeu est bel et bien d'apporter une première réponse à la crise de confiance que connaissent nos institutions, et l'Assemblée en particulier.

Le groupe Libertés et territoires souhaite donc que cette réforme permette aux Français de se reconnaître davantage dans les travaux de notre assemblée. Pour cela, elle doit instaurer un meilleur équilibre entre les droits de la majorité et ceux de l'opposition, des groupes minoritaires et des députés non inscrits, qui ne doivent pas être oubliés. Ils ne sont pas des sous-députés, mais bien des représentants de la nation, élus démocratiquement par les électeurs de leurs circonscriptions.

En abordant l'examen de cette proposition de résolution, nous devons, mes chers collègues, avoir pour objectif la recherche permanente d'un équilibre respectueux de chacun et, si cela est possible, parvenir au consensus le plus large possible, car une réforme du règlement s'inscrit nécessairement dans la durée, dans le temps long. Elle doit avoir une valeur permanente, qui ne change pas au gré des alternances politiques. Chacun de nous sait que la majorité d'aujourd'hui peut être l'opposition de demain, et que ses membres peuvent bientôt siéger dans un groupe minoritaire, voire être non-inscrits.

Nous devons ainsi placer le curseur au bon endroit, entre les droits de la majorité, qui lui viennent de sa forte représentativité, et les nouveaux droits de l'opposition, des groupes minoritaires et des députés non inscrits.

Le pluralisme garanti par l'article 4 de notre Constitution doit pouvoir s'exprimer pleinement à l'Assemblée nationale. Il en va de la crédibilité de notre institution. À cet égard, je souhaite saluer la méthode privilégiée par le président de l'Assemblée nationale, Richard Ferrand, qui a réuni régulièrement les groupes parlementaires, six mois durant, afin d'écouter, de dialoguer et de parvenir au meilleur équilibre possible.

Le rapporteur, Sylvain Waserman, a su demeurer fidèle à cet esprit, en consultant largement et en enrichissant la réforme du règlement qui nous est proposée, tout en préservant son esprit originel.

Nous avons ainsi pu avancer ensemble sur la séance unique de questions d'actualité au Gouvernement, dont l'instauration ne devait pas conduire à affaiblir la capacité des groupes minoritaires ou d'opposition à contrôler l'action du Gouvernement.

De la même manière, nous saluons les engagements clairs que nous avons obtenus sur le fait que les seuils nécessaires à la constitution d'un groupe ne seraient pas modifiés par ce projet de résolution. Il s'agissait de lignes rouges à ne pas franchir pour plusieurs groupes parlementaires, dont le nôtre.

Mais soyons clairs : ce que nous défendons, à travers notre position, ce n'est pas la situation du groupe Libertés et territoires, c'est avant tout le pluralisme, utile pour éclairer le débat parlementaire, et qui est vital pour le bon fonctionnement de notre démocratie.

Je ne peux donc que déplorer que nos débats en commission aient été marqués par la mauvaise foi de certains, qui semblent refuser aux députés la possibilité de former librement un groupe politique, alors que la Constitution le prévoit.

Proposer que vingt-neuf députés soient nécessaires pour constituer un groupe, ce qui conduirait à la disparition de plusieurs des groupes de notre assemblée, c'est refuser ce pluralisme qui doit prévaloir dans notre démocratie, c'est nier les courants de pensée dans lesquels se retrouvent un certain nombre de nos concitoyens. Ces courants de pensée sont parfois inscrits depuis très longtemps dans le paysage politique, depuis plus longtemps que ceux qui, aujourd'hui, entendent décider quel groupe politique a le droit de se constituer ou non. Notre groupe n'a pas moins de légitimité que les autres.

Nous entendons les Français qui expriment, depuis plusieurs mois, leur besoin de s'identifier à des élus qui leur ressemblent, et dont le travail puisse être plus facilement valorisable. C'est pour répondre à cette attente que notre règlement doit évoluer. Il doit être plus moderne, et porteur d'une démocratie plus vivante, plus proche de nos concitoyens et plus accessible, si nous voulons que notre démocratie représentative soit réhabilitée.

Cette réforme est donc nécessaire. Pour autant, je m'interroge sur le calendrier dans lequel elle s'inscrit. Pour plus de lisibilité de notre règlement, il aurait en effet pu être plus pertinent de le réformer après la réforme constitutionnelle annoncée par le Président de la République à l'issue du grand débat national.

Celle-ci induira inévitablement des évolutions dans l'équilibre entre nos institutions, qui affecteront nécessairement notre assemblée. En 2009, la réforme du règlement avait ainsi eu lieu après la révision constitutionnelle. J'ajoute que, sans une vraie revalorisation du rôle du Parlement,

que notre groupe défendra lors de la future réforme constitutionnelle, le travail que nous menons autour de la réforme du règlement n'aurait pas la même utilité ni le même sens.

Mes chers collègues, nous avons aujourd'hui l'obligation de réussir à améliorer le fonctionnement de notre assemblée, en renforçant les droits de tous.

Des avancées réelles existent dans cette proposition de résolution, notamment sur les travaux des commissions d'enquête, des missions d'information de la Conférence des présidents, et du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques. Nous saluons également le volontarisme de ce texte pour plus de transparence et de déontologie.

D'autres évolutions, qui vont dans le sens d'une rénovation de la procédure parlementaire, reçoivent l'assentiment des députés de notre groupe. Je pense en particulier au recours, pour certains textes, à la procédure de législation en commission.

Nous soutenons également l'encadrement de la possibilité, pour les députés appartenant à un même groupe, de défendre des amendements identiques. Nous sommes fondamentalement favorables à la liberté de déposer des amendements, mais celle-ci ne doit pas conduire à des pratiques abusives. Or nous avons constaté que cela avait pu être le cas, à des fins d'obstruction parlementaire. C'est cela qui allonge inutilement nos débats, et non l'expression du pluralisme.

Nous nous réjouissons aussi de l'amélioration du dispositif relatif au droit de pétition. La légitimité de notre institution passe également par la capacité offerte à nos concitoyens de saisir notre assemblée d'un sujet, s'il leur paraît important que la représentation nationale l'examine. Nous formulerons plusieurs propositions en ce sens.

Nous imaginons bien dans quel contexte vous avez proposé de limiter les suspensions de séance. Vous savez, monsieur le rapporteur, que notre groupe y est opposé, comme il l'est à la limitation à cinq minutes du temps de parole en discussion générale.

En revanche, nous pensons qu'il sera nécessaire de préciser le nouveau dispositif des contributions écrites, afin de mieux les encadrer, à l'image de ce qui a été instauré pour les questions écrites, ou de ce qui existe aujourd'hui au Parlement européen.

J'espère, monsieur le rapporteur, mes chers collègues, que nous pourrons avancer sur les points que je viens de citer. Ils appellent, pour nous, des améliorations indispensables lors de nos débats. Notre groupe aborde donc l'examen de cette proposition de résolution avec bienveillance, dans un esprit constructif, afin d'en préserver l'esprit et de l'améliorer encore.

Nous espérons que cette réforme du Règlement permettra un fonctionnement plus moderne et plus démocratique de notre assemblée. Nous souhaitons également qu'au-delà de la recherche de l'efficacité, cela permettra à nos compatriotes de mieux comprendre le sens des travaux parlementaires et de se saisir davantage des sujets dont nous discutons ici.

Enfin, nous croyons profondément que seul un meilleur équilibre des droits de chacun nous permettra d'élaborer des lois plus proches de la réalité des territoires, plus efficaces et répondant davantage aux attentes des Françaises et des Français. (*Applaudissements sur les bancs du groupe LT.*)

M. le président. La parole est à M. Bruno Questel.

M. Bruno Questel. Au lendemain d'un scrutin qui a souligné combien nos concitoyens étaient enclins à céder à la facilité du vote protestataire, d'une part, et à rejeter les partis ayant présidé aux destinées de notre pays de 1958 à 2017, d'autre part, il nous revient aujourd'hui d'entamer nos travaux de réforme du règlement de l'Assemblée nationale pour rendre notre assemblée plus proche des réalités et des attentes de nos concitoyens.

Comme l'ont rappelé de nombreux intervenants, à commencer par M. le rapporteur et Mme la présidente de la commission des lois, la proposition de résolution du président Richard Ferrand a pour objet de rénover la procédure législative, de renforcer les droits des oppositions et des députés non inscrits, de mieux associer les citoyens aux travaux parlementaires en rénovant notamment le droit de pétition, si cher à notre collègue Christophe Euzet, et enfin de donner un nouvel élan à la déontologie parlementaire dans son ensemble.

S'agissant de la rénovation de la procédure législative, la création d'une procédure d'adoption en commission et l'allègement de la procédure de saisine pour avis nous posent un véritable défi : celui d'être prêts à répondre aux aspirations du peuple de nous voir légiférer en véritables auteurs de la loi et non plus, comme semblent le regretter certains intervenants, en députés bavards s'autoproclamant seuls tenants de la vérité démocratique au seul motif qu'ils la prononcent.

Concernant la suppression du renvoi en commission, il s'agit de prendre acte qu'à de très rares exceptions, celui-ci n'a jamais prospéré depuis sa création. La présidente de la commission des lois a rappelé que nous avons travaillé près de quinze heures en commission des lois, avec plusieurs de nos collègues non membres de cette commission qui, chacun, ont pu s'exprimer en toute liberté pour faire valoir leur point de vue. Du reste, tous les présidents de commission s'accordent, et pas seulement depuis cette législature, pour souligner combien cette motion de renvoi est devenue, au fil du temps, un outil de posture des oppositions et rien d'autre.

Par ailleurs, l'aménagement du temps législatif programmé et la réduction du temps consacré aux motions de rejet préalable sont autant d'avancées qui visent à améliorer au fond la qualité de notre travail collectif.

Mes chers collègues, comme vient de le souligner Mme Sylvia Pinel, il nous faut rendre hommage à Richard Ferrand qui a su, pendant six mois, associer l'ensemble des groupes parlementaires à l'élaboration de cette proposition de résolution ; chacun a pu se sentir écouté et pris en considération.

Je veux insister sur le fait que jamais les droits des oppositions n'auront été autant renforcés qu'avec la proposition de résolution que nous vous invitons à adopter : doublement des questions d'actualité, entièrement renouvelées avec la création d'un droit de réplique ; droit de tirage sur les commissions d'enquête et les missions d'information ; augmentation et amélioration de la représentativité au sein des instances internes que sont le Bureau de l'Assemblée nationale, les commissions permanentes et les commissions mixtes paritaires.

Enfin, qu'il s'agisse du droit de pétition ou du renforcement des mesures de déontologie, nous entendons, grâce au président et à cette proposition de résolution, rénover globalement nos procédures, renforcer les oppositions – lesquelles sont le sel de la démocratie –, nous ouvrir vers l'extérieur avec le droit de pétition et donner un nouvel élan à la déontologie dans notre institution. C'est pourquoi le groupe La

République en marche soutient cette proposition de résolution, qui évoluera au fil de la discussion des amendements, après avoir déjà été modifiée en commission des lois. *(Applaudissements sur les bancs du groupe LaREM.)*

M. le président. La parole est à M. André Chassaigne.

M. André Chassaigne. Pour modifier nos règles communes de fonctionnement, la recherche du consensus est sage et nécessaire. Elle est la condition d'une réforme respectable pour tous, la majorité et l'opposition, qu'elles soient celles d'hier, d'aujourd'hui ou de demain.

L'élaboration des règles de droit parlementaire ne peut, en effet, se concevoir que dans l'exigence du devoir démocratique. Nous partageons tous ici le même constat : le mode de fonctionnement de notre assemblée n'est pas satisfaisant. Insatisfaisant car nos conditions de travail nous empêchent de remplir, dans de bonnes conditions, la noble et lourde tâche qui nous incombe. Insatisfaisant pour ceux que nous représentons, qui ont le sentiment que nos travaux sont inutiles, le fonctionnement de notre assemblée participant de la défiance que l'opinion publique nourrit à son égard. C'est pourquoi il est indispensable d'améliorer les pratiques de notre assemblée, de réformer son fonctionnement et de la moderniser, comme le préconise cette proposition de résolution dont nous partageons, a priori, l'objectif recherché.

Pour autant, si nous nous rejoignons sur certaines pistes que vous empruntez pour y parvenir, nous ne portons pas la même appréciation sur l'efficacité supposée de mesures qui, pour nous, s'avéreront beaucoup plus dangereuses que salutaires. Certes, nous soutenons les propositions visant à donner un peu plus de droits aux groupes d'opposition. Je pense notamment à la possibilité donnée à la Conférence des présidents d'accorder aux députés membres des groupes d'opposition plus de questions au Gouvernement : si cette possibilité était effectivement mise en œuvre – elle n'est pas contraignante –, ce serait une petite avancée. De même, la disposition qui prévoit de confier aux députés de l'opposition, à leur choix, le poste de président ou de rapporteur au sein des commissions d'enquête et des missions d'information créées à leur demande, va dans le bon sens. Cette règle, déjà appliquée au Sénat, profitera à l'intérêt général et garantira un meilleur respect de l'État de droit, comme en a témoigné la commission d'enquête Benalla menée au Sénat.

Sont également des avancées appréciables, bien que peu déterminantes, la volonté d'assurer une meilleure représentation de l'opposition au sein des organes de l'Assemblée, la volonté de garantir la présence d'au moins un suppléant pour chaque groupe au sein des commissions mixtes paritaires, de confier le poste de premier vice-président de l'Assemblée comme celui du comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques à un parlementaire d'opposition, ou bien encore d'accorder plus de place aux députés non inscrits.

Cependant, ces propositions restent très en deçà des besoins de renforcement des droits de l'opposition parlementaire, seule à même, sous la V^e République, d'assurer un semblant de rééquilibrage des pouvoirs. C'est pourquoi nous vous ferons des propositions pour valoriser ces droits trop anecdotiques, tout en regrettant d'être contraints de ne faire des propositions qu'à Constitution constante. En effet, après les vicissitudes que la majorité a rencontrées lors de sa première tentative de révision constitutionnelle au cours de l'été dernier, vous nous pressez aujourd'hui de réformer notre règlement sans attendre un futur projet de loi constitutionnelle pourtant annoncé. Nous sommes ainsi limités dans

notre capacité à faire des propositions. D'ailleurs, certains de nos amendements ont été déclarés irrecevables pour ce motif.

Cette précipitation n'est-elle pas un double aveu? Est-ce l'aveu que, finalement, vous ne croyez pas possible l'aboutissement d'une réforme constitutionnelle? Est-ce l'aveu que, contre vents et marées, vous voulez inscrire dans notre règlement les pires travers imaginés par cette réforme avortée? Nous y retrouvons, en effet, les deux axes essentiels des souhaits présidentiels pour mettre plus encore le Parlement au pas: tout d'abord, étouffer le débat démocratique dans ce lieu où, plus qu'ailleurs, les affaires de la société peuvent être débattues, mais aussi accentuer l'emprise gouvernementale sur la fonction juridique du Parlement au moyen de techniques de rationalisation toujours plus délirantes et d'une discipline majoritaire débridée.

Emmanuel Macron nous avait avertis, dans son livre programme, qu'il voulait en finir avec le « bavardage législatif » pour être efficace, disait-il. Monsieur le président, vous satisfaites ce souhait, même si vous le formulez en termes plus élégants: il s'agirait de « fluidifier les débats ». Mais qu'il s'agisse d'en finir avec les « bavardages législatifs » ou de « fluidifier », le résultat est identique: la majorité souhaite corseter les débats, voire y mettre un terme.

Réduction du temps de la discussion générale – les « bavardages » d'un Jaurès ou d'un Clemenceau ne seraient plus possibles avec votre réforme! –; suppression de la motion de renvoi en commission; division par deux du temps de défense de la motion de rejet préalable; limitation des interventions sur les articles à un seul orateur par groupe; suppression des explications de vote sur les articles; réduction des droits de réplique sur les amendements à la suite de l'avis du Gouvernement et de la commission; impossibilité pour les députés de défendre un amendement identique à celui d'un de leurs collègues du même groupe: tels sont les moyens imaginés au nom de la rationalisation pour empêcher les débats au sein de notre hémicycle.

La raison avancée est que nous devons, à tout prix, gagner du temps – une idée fixe! Or, et contrairement aux idées reçues, le Parlement français n'est pas lent. Le président Bartolone le disait lui-même: nous sommes dans la moyenne européenne en nombre de textes adoptés et de jours de séance. Seuls des pays ayant des parlements monocaméraux votent la loi sensiblement plus rapidement. Faut-il rappeler que, sous ce prétexte, toutes les réformes du règlement engagées depuis 1958 pour dégager davantage de temps ont eu l'effet inverse? Le nombre de séances n'a cessé d'augmenter, et pour cause: les projets de loi gouvernementaux et propositions de loi d'inspiration gouvernementale sont en inflation constante. En fait, nous ne cessons de dégager du temps pour laisser du temps au Gouvernement de nous noyer, plus encore, sous sa logorrhée législative.

M. Pierre Dharréville. C'est clair!

M. Régis Juanico. Très bien!

M. André Chassaigne. Si cette réforme est adoptée, le résultat sera identique: nous ne gagnerons pas de temps. En revanche, les conséquences seront désastreuses pour le débat démocratique.

Et pourtant, étymologiquement, le Parlement est le lieu où l'on se parle. Un débat n'existe que s'il est contradictoire. C'est même la raison d'être de l'institution parlementaire: permettre la confrontation des idées politiques divergentes ou antagonistes. Nous devons garder en mémoire que l'état de démocratie n'est pas un état naturel et que toute action visant à le rétrécir le dégrade. Comme le souligne Cynthia Fleury:

« Pour grandir, les démocraties doivent préserver leurs sources énergétiques qui résident dans la confrontation des contraires, comme le Bien et le Mal ».

Notre rôle de législateur, sous l'effet combiné du régime de la V^e République et de l'exercice monarchique du pouvoir, se résume à voter la loi. Mais aujourd'hui, non contents de renoncer à vous réapproprier le pouvoir de faire la loi, non contents de vous résigner à n'être qu'une chambre d'enregistrement de la volonté de l'exécutif, vous vous apprêtez à nous priver du peu de pouvoir qu'il nous reste: celui de prendre le temps du débat. Un temps long, celui qui permet de se confronter, d'échanger des arguments, celui qui permet à l'opinion publique de s'imprégner des questions débattues, de se saisir du débat et de se réapproprier les enjeux politiques et démocratiques.

Soyons lucides: comment regagnerons-nous notre légitimité auprès de l'opinion publique, si nous acceptons notre impuissance à légiférer et si nous nous privons du temps nécessaire pour faire vivre la démocratie? Le débat parlementaire, c'est aussi faire rentrer dans l'hémicycle les vécus du quotidien, l'expression des sentiments, des vœux, des espérances, des impatiences qui animent la démocratie. C'est être l'écho de la voix de nos concitoyens, le relais de l'âpre parole populaire. C'est aussi pour cela que nous sommes ici par la volonté du peuple. La démocratie parlementaire n'est pas une simple mécanique, elle ne se limite pas à un cylindre et un piston: elle exige de la vapeur. C'est ce que vous voulez nous enlever.

Enfin vous voulez aussi étouffer une autre mission du travail parlementaire: porter la vision d'une société, car c'est aussi cela qui donne des lettres de noblesse à la politique, c'est aussi cela qui fait sa légitimité. Votre peur des batailles politiques, des débats qui font du bruit au Parlement, vous conduit à déplacer le bruit et la fureur dans les rues. Vous n'empêchez pas la résistance, bien au contraire: vous la suscitez en voulant la briser.

En guise de conclusion, permettez-moi de livrer à votre réflexion ces mots du constitutionnaliste Guy Carcassonne, en espérant qu'ils vous guideront pour réorienter l'écriture de cette proposition de résolution: « Conçus pour être les béquilles d'un Gouvernement flageolant, les instruments du parlementarisme rationalisé sont devenus, entre les mains de gouvernements forts, des armes outrancières ». Ne choisissez pas de multiplier ces instruments pour transformer les armes outrancières en bombes à déflagration, même s'il s'agit de bombes à retardement. Parce que nous le savons tous: « Demain est un autre jour ».

Comme vous nous l'aviez dit lors de votre installation, monsieur le président, notre assemblée est belle: elle est belle parce que nous sommes ensemble, nous sommes la diversité de la France. Elle est belle parce que nous sommes des citoyens engagés, qui portons avec ferveur le désir de servir notre peuple et notre pays. Notre assemblée est belle quand elle se saisit de ce qui fera la vie des générations futures. Notre assemblée est belle quand elle débat et embrasse des sujets qui dépassent de loin le seul champ de la législation nationale. C'est ce que vous aviez dit, monsieur le président, et j'avais trouvé votre discours excellent! (*Applaudissements sur les bancs des groupes GDR, FI et SOC.*)

M. le président. La parole est à Mme Élodie Jacquier-Laforge.

Mme Élodie Jacquier-Laforge. 5 292 heures de séance, 112 693 amendements examinés, 1 358 séances : ce sont les chiffres de la XIV^e législature de l'Assemblée nationale, des chiffres qui témoignent de l'inflation, de « l'incontinence » législative, pour reprendre votre terme, monsieur le président.

Pour la session en cours, nous sommes déjà à 284 séances pour 2 512 heures d'examen, soit une augmentation respective d'environ 20 % et 33 % des jours et heures de séance par rapport à la législature précédente. Lors de la 1^{re} législature, les députés avaient alors examiné, en tout, 4 564 amendements. Fluidifier, rénover et moderniser nos travaux, objectifs affichés par cette proposition de résolution, prend alors tout son sens par la nécessité de donner un cadre de travail pertinent pour notre assemblée dont la charge de textes croît année après année.

Nous regrettons parfois, je crois, de trop légiférer. Cependant, reconnaissons aussi que les sujets sont de plus en plus techniques, complexes et nécessitent du temps. Nous devons adapter notre fonctionnement pour mieux ancrer et renforcer le pouvoir législatif. Dès lors que nous demandons à nos concitoyens de s'adapter aux nouvelles lois et normes que nous produisons, il est impératif que nous légiférions dans de meilleures conditions.

Que les choses soient claires, il ne s'agit pas ici de prévoir de meilleures conditions de travail pour les députés. C'est le sens des responsabilités qui nous guide pour restaurer le lien de confiance avec nos concitoyens qui déplorent notre fonctionnement. Oui, nous le devons aux Français ! Nous le devons à nos concitoyens, que nous représentons. Si ce lien de confiance est distendu, parfois même rompu, nous avons à le retisser. Nous avons à recoudre et à reprendre ! Nous le devons à nos institutions pour lesquelles un pouvoir législatif ordonné, à même de remplir la fonction qui lui incombe, ne peut que renforcer notre République.

La présente proposition de résolution résulte d'abord d'un accord des groupes sur le principe de la réforme dès le début de la mandature, puis d'un travail collectif. Je tiens à saluer, au nom de mon groupe, le travail réalisé par le président de notre Assemblée ainsi que son prédécesseur et les en remercier. Merci également à notre rapporteur pour la qualité de ses travaux.

L'ensemble des présidents de groupe a été consulté pour l'élaboration de cette proposition de résolution. En résulte un texte assurant un meilleur équilibre entre la nécessaire rationalisation du travail parlementaire d'une part, et l'affirmation du droit d'expression des députés d'autre part.

Cet équilibre nous amène à repenser l'organisation des séances publiques. Est-il normal que des projets ou des propositions de loi soient débattus et votés en pleine nuit dans un hémicycle où seuls quelques dizaines de députés s'expriment ? La réponse est évidemment non ! C'est la raison pour laquelle le groupe MODEM et apparentés propose de réaménager la répartition des séances de l'Assemblée nationale en gardant le principe des séances les mardi, mercredi et jeudi mais en supprimant les séances de nuit, devenues le symbole d'un rythme de travail et d'un processus législatif en décalage avec les enjeux des textes examinés et opaque, et même suspect pour nos concitoyens, voire antidémocratique. Comme actuellement, cette proposition n'interdirait pas de siéger le lundi après-midi mais à partir de 14 heures et éventuellement le vendredi.

Certains pensent que cette suppression des séances de nuit est impossible car elle serait une perte sèche en temps d'examen parlementaire et considèrent que c'est une idée fantaisiste, loin des réalités que nous imposent nos fonctions. Il n'en est rien. C'est bien le pragmatisme qui nous guide !

Outre la fin des séances de nuit, nous proposons une heure de séance de plus que dans le texte proposé. En résumé, supprimer les séances de nuit permettrait de restaurer le lien de confiance avec nos concitoyens et, par ailleurs, d'allonger le temps d'examen en séance.

C'est parce que cette proposition permettrait de rationaliser grandement notre travail que nous vous la faisons : diminution du temps des discussions générales – dont nous voyons à quel point elles passionnent : nous sommes actuellement une vingtaine de députés en séance ! –, législation en commission, nouvelles règles d'inscription sur les articles, diminution du temps alloué pour la défense des motions. Cette proposition a pu apparaître à certains sinon irréaliste, du moins prématurée. Mais c'est là tout l'équilibre que doit garder notre règlement : rationaliser – ce que l'on conçoit bien s'énonce clairement, n'est-ce pas chers collègues ? – tout en préservant le débat qui est une tradition française.

Il nous semble important de conserver la motion de renvoi en commission qui a du sens, et ce uniquement pour les premières lectures. Ces motions de renvoi contribuent à l'expression politique plurielle et éclairent les débats d'opinions contradictoires. Nous proposerons de déplacer leur examen après la discussion générale. De telles motions ne doivent être mises aux voix qu'après avoir entendu l'ensemble des groupes.

À l'inverse, la possibilité pour les députés de déposer des contributions écrites en annexe du compte rendu des débats ne peut pas constituer une contrepartie à l'optimisation du déroulé des débats. Personne ne l'ignore ici, ces contributions écrites n'auront jamais autant d'impact que des propos tenus au sein de cet hémicycle.

M. David Habib. Tout à fait !

Mme Élodie Jacquier-Laforge. Parce que le nom de parlement dérive du verbe parler, les députés ont avant tout vocation à discuter, à délibérer. Le groupe MODEM et apparentés proposera donc de supprimer ces contributions écrites.

Enfin, l'évaluation est la grande absente de cette réforme, et je souhaite exprimer ici notre regret. Vous le savez, c'est un sujet auquel le MODEM est fortement attaché. Nous aimerions pouvoir aller plus loin et plus vite en matière d'évaluation des politiques publiques, laquelle est elle aussi nécessaire à la confiance que nous accordent les Français.

Cette proposition de résolution à cadre constitutionnel constant doit nous donner les moyens de faire face aux textes que notre Assemblée sera, jour après jour, amenée à examiner. Le fil directeur en est un équilibre entre l'optimisation de notre fonctionnement et la préservation fondamentale du droit à l'expression des députés, matière première du débat parlementaire.

Pour l'ensemble de ces raisons, je voulais vous assurer, monsieur le président, monsieur le rapporteur, du soutien du groupe MODEM et apparentés, lequel s'attachera à travailler à l'équilibre de cette proposition de résolution. (*Applaudissements sur les bancs des groupes MODEM et LaREM.*)

M. le président. La parole est à Mme Cécile Untermaier.

Mme Cécile Untermaier. Je suis favorable aux avancées que vous avez soulignées dans votre propos introductif, monsieur le rapporteur et vice-président de l'Assemblée, mais je m'exprimerai plutôt sur les choses qui fâchent.

Cette révision du règlement intervient à un moment peu propice. Alors même que la révision constitutionnelle doit reprendre au cours des prochains mois, nous ne pourrions en tirer les conséquences logiques au sein du règlement. Encore de la précipitation dans le travail parlementaire ! Mais aussi sans doute une volonté de la majorité de disposer dès septembre avec la révision constitutionnelle qui s'annonce, d'un règlement à même de faciliter le passage des textes de l'exécutif.

La révision du règlement de l'Assemblée doit faire consensus entre les différentes sensibilités politiques, ce que l'historien Nicolas Roussellier qualifie de « diagonale parlementaire ». C'était l'objectif défendu sous le quinquennat précédent, au travers de la modification du règlement portée par Claude Bartolone en 2014. Aujourd'hui, sur quarante-cinq amendements adoptés en commission, un seul émane de l'opposition. Le travail transpartisan est donc à ce stade une promesse que l'actuelle majorité n'a pas tenue. Je tenais cependant à saluer les qualités de notre rapporteur, le vice-président Sylvain Waserman, sa compétence mais aussi sa gentillesse – pour moi, c'est un compliment. Il faut toutefois reconnaître que ce règlement est passé tel « un sac isotherme » de la commission des lois à la séance publique, inchangé après de nombreuses heures de débat en commission.

Enfin, le rôle local du député aurait mérité une attention particulière.

Le Parlement représente « le congrès des opinions », selon les mots du philosophe John Stuart Mill. À ce titre, il constitue « une arène dans laquelle non seulement l'opinion générale de la nation, mais celle de chaque partie de celle-ci peut se produire en pleine lumière. » Or la volonté de la majorité de réduire le temps de parole des groupes parlementaires, à tous les stades de la procédure, lui dénie ce rôle. Présentée comme une contrepartie acceptable, la possibilité donnée aux parlementaires de déposer des contributions écrites enlève au contraire à l'Assemblée l'une de ses raisons d'être : permettre un débat transparent et contradictoire. Cette compensation écrite ne compense rien en réalité.

Quant à l'argument visant à limiter la recevabilité des amendements, au prétexte que leur nombre n'aurait fait que croître, il n'est pas sérieux. Les statistiques confirment une inflation générale des textes législatifs et ce gouvernement n'a rien changé. C'est du côté de l'exécutif que le barrage doit d'abord être érigé, avec des projets de loi moins nombreux et mieux préparés. L'agenda parlementaire devrait, dans le respect de la Constitution, faire entendre cette exigence.

Le Parlement contrôle l'action du Gouvernement afin « de jeter sur ses actes la lumière de la publicité, afin de le forcer à l'exposé complet et à la justification de tous ceux que d'aucuns considèrent contestables », pour reprendre les termes de John Stuart Mill. La proposition de la majorité, visant à permettre aux groupes d'opposition de choisir la fonction de rapporteur au sein des commissions d'enquête, est une avancée à saluer. Les commissions d'enquête sur des sujets qui interpellent nos concitoyens sont essentielles mais elles sont trop rares. Nous proposons que chaque groupe puisse demander la constitution de deux commissions d'enquête par session parlementaire. C'est le moyen efficace, vivant, apprécié de nos concitoyens, de contrôler réellement l'action du Gouvernement.

La démocratie participative est une exigence contemporaine forte, cela n'échappe plus à personne désormais. Il est donc de bon ton que la majorité souhaite faire évoluer le droit de pétition. Je vois dans les avancées de ce texte le résultat d'un travail de conviction mené dans le cadre du groupe de travail sur le numérique et les nouvelles formes de participation citoyenne, que nous avons réuni pendant les deux premières années de cette législature.

La transparence est devenue elle aussi un impératif de la démocratie de confiance. Si le renforcement du rôle du déontologue de l'Assemblée est bienvenu, la transparence des contributions apportées par les lobbies doit être au centre de nos préoccupations. Le dispositif actuel, dont il faut se féliciter de la mise en place sous le précédent quinquennat, doit être renforcé. Il importe que nous connaissions les textes sur lesquels les lobbies interviennent et la nature de leurs observations. Il nous appartient aussi à nous, parlementaires, de citer nos sources le cas échéant dans nos amendements.

« Dans toutes les délibérations, il y a comme un problème à résoudre, qui est de savoir, dans un cas donné, ce que prescrit l'intérêt général. » La formule est de Sieyès. Il est donc essentiel que nous mutualisions aujourd'hui nos opinions, afin d'aboutir à une réforme du règlement conforme à l'intérêt général. (*Applaudissements sur les bancs des groupes SOC. et GDR.*)

M. le président. La parole est à M. Michel Zumkeller.

M. Michel Zumkeller. Après deux ans de mandat pour certains, plus pour d'autres, nous sommes à peu près tous arrivés au même constat : notre assemblée bavarde beaucoup, et sans doute beaucoup trop. J'ai cru comprendre que la proposition de résolution du président Richard Ferrand part, avant tout, de ce constat, en insistant sur l'inflation du nombre d'amendements, d'heures de séance, et au final, de textes votés qui s'empilent les uns sur les autres. Je rappelle que les gouvernements successifs sont largement responsables de cette inflation législative et de cet ordre du jour hystérique qui ne nous permet pas de légiférer convenablement. Cependant, il nous revient de faire notre autocritique et d'améliorer ce qui peut l'être.

C'est pourquoi le groupe UDI, Agir et indépendants a accueilli favorablement la concertation lancée par Richard Ferrand avec les groupes politiques et apprécié l'écoute du rapporteur. Nous nous félicitons de retrouver dans cette résolution plusieurs propositions avancées par notre président Jean-Christophe Lagarde comme la possibilité de créer des missions d'information pour suivre la préparation d'une ordonnance ; la possibilité de rédiger des contributions écrites individuelles pour les députés qui, par exemple, auraient une position différente de celle de la majorité de leur groupe ou encore l'institution d'une séance unique de questions au Gouvernement, qui ne doit plus être un exercice artificiel. Nous retrouvons également des idées suggérées par notre collègue Jean-Luc Warsmann dans son groupe de travail, comme la procédure de législation en commission.

Avant d'en arriver au cœur de mon propos, j'évoquerai rapidement deux chapitres de cette proposition de résolution. Les dispositions relatives à la déontologie ne sont que la transposition de celles prévues dans la loi pour la confiance dans la vie publique que nous avons votée. Il faudra être vigilant dans leur application pour éviter les usines à gaz ; il faudra également faire œuvre de pédagogie sur les nouvelles dispositions comme la publication des déclarations d'invitations, de dons et de déplacements à l'étranger.

Les nouvelles modalités d'examen des pétitions me semblent bienvenues : attention cependant ce que ce ne soit pas là un mode d'expression des lobbies, ce qui est souvent le cas pour ce type d'outil. Attention également à ne pas susciter de faux espoirs avec des pétitions classées sans être étudiées !

Pour le reste, qui constitue le cœur du texte, nous n'allons pas nous mentir : ce texte réduit les capacités d'expression en séance, ce qui sera une bonne chose, si cela supprime le bavardage inutile. En revanche, nous pensons qu'il y a quelques bémols à apporter, et d'abord sur le temps de parole alloué dans les discussions générales : cinq minutes par groupe, c'est totalement insuffisant, surtout au vu des projets de loi hypertrophiés qui arrivent en discussion. Les rappels au règlement non plus ne doivent pas être aussi limités qu'il est actuellement prévu et tant qu'à faire, profitons des évolutions en cours pour systématiser les votes solennels dans un créneau dédié, d'autant qu'il est possible de séparer les explications de vote laissées à la fin de l'examen et le vote lui-même.

De façon générale, oui pour limiter ce qui a pu donner lieu à des abus en séance mais sans passer d'un extrême à l'autre. D'où la vigilance sur certains points qui nécessitent des ajustements.

Très concrètement, vous aurez constaté que notre groupe n'a déposé aucun amendement de suppression sur le texte initial. À chaque fois, nous avons proposé des idées nouvelles et des suggestions d'améliorations qui sont autant de compromis acceptables pour tous, à condition que vous le vouliez vraiment.

Ceci étant dit, il faut aller au fond des choses et constater que notre Parlement est devenu très faible. Nous ne sommes donc pas contre une forme « d'auto-limitation » mais à condition de renforcer, dans le même temps, les capacités d'initiative et de contrôle du Parlement.

Or, sur ces points, la proposition de résolution du président Richard Ferrand est limitée. Les mesures significatives sont l'augmentation du nombre de questions au Gouvernement – que nous soutenons – et la possibilité pour l'auteur d'un droit de tirage de choisir le poste de rapporteur d'une commission d'enquête, là où ce choix était laissé au bon vouloir de la majorité. Ces deux points ne sont pas négligeables mais ils sont insuffisants.

Il faut en effet aller plus loin. Nous demandons, par exemple, l'augmentation du nombre de niches parlementaires et donc des textes qui proviennent véritablement du Parlement, ainsi que la possibilité de les discuter sur une même session ; l'augmentation du nombre de commissions d'enquête à travers une hausse du droit de tirage dont bénéficient les groupes – il serait d'ailleurs plus juste de parler de commission d'évaluation car l'objectif n'est pas l'inquisition mais bien l'évaluation de politiques, avec de véritables pouvoirs ; la possibilité d'avoir un poste de titulaire pour chaque groupe en commission mixte paritaire, surtout si une révision constitutionnelle modifie le rôle pivot de ces commissions qui échappent à un certain nombre de députés.

Certaines de ces idées nécessitent, il est vrai, une modification de la Constitution. C'est pourquoi, comme nous avons essayé de le faire l'été dernier, nous voulons que le futur projet de révision ose renforcer les droits du Parlement. Vous pouvez compter sur notre groupe pour y travailler avec force.

Pour d'autres idées, une modification du Règlement suffirait, et nous ne pouvons en faire l'économie. Veillons toutefois à ce que cette proposition de résolution ne demeure pas superficielle, une action sur le fond des choses étant uniquement renvoyée à la Constitution. Notre règlement comporte des outils contraignants sans raison réelle. Il faut les modifier pour arriver à un équilibre satisfaisant pour les députés, qui ne sont pas uniquement là pour tenter de défendre des amendements sur des textes gouvernementaux.

À cet instant de mon intervention, je souhaite marquer un arrêt : cinq minutes se sont écoulées, et j'ai encore nombre de choses à vous dire !

M. Jean-Christophe Lagarde. Belle démonstration !

M. Michel Zumkeller. Voilà qui montre combien cinq minutes ne suffisent pas !

M. David Habib. Le rapporteur le sait, et le président aussi !

M. Michel Zumkeller. Il ne s'agit pas de demander un temps supplémentaire par plaisir ! Je serais contraint, en l'occurrence, de m'interrompre et, de surcroît, vous perdriez le meilleur (*Sourires*) ! Comprenez bien que cinq minutes, cela ne suffit vraiment pas : il en faut dix. Ce n'est pas beaucoup plus mais c'est indispensable. Comme je dispose donc encore d'un peu plus de cinq minutes...

M. le président. Un peu moins de cinq !

M. David Habib. Le maître des horloges !

M. Michel Zumkeller. ...je vais pouvoir poursuivre... mais c'est peut-être la dernière fois, monsieur le président ! Profitez-en donc ! Voyez ce que vous perdriez ! Comprenez que ces cinq minutes supplémentaires sont très importantes car dix minutes, c'est un minimum pour discuter ! Cinq minutes, ce ne serait vraiment pas assez !

Je reprends donc ma démonstration. L'examen en commission ne nous a pas vraiment rassurés quant à la possibilité d'aboutir à cet équilibre, tant s'en faut. La consultation des présidents de groupe en amont ne doit pas empêcher d'enrichir cette proposition de résolution et, surtout, de contrebalancer la rationalisation de la parole dans l'hémicycle. Nous espérons vivement que la séance sera utile à cet égard.

Les trente-huit amendements que notre groupe a déposés, nourris par notre expérience, sont autant de propositions, d'ampleur variable, pour ajuster le travail quotidien de notre Assemblée. Plusieurs d'entre eux visent à inscrire dans le règlement ce qui en l'état relève de pratiques car, comme vous le savez, les majorités changent et peuvent parfaitement défaire des décisions avec moins de scrupules que leurs prédécesseurs. Une inscription dans le règlement est donc une façon de sécuriser les choses, surtout quand il s'agit des droits de l'opposition.

Conformément à leur état d'esprit constructif, les députés du groupe UDI, Agir et indépendants ont donc considéré qu'il ne fallait pas s'opposer par principe à cette proposition de résolution – au contraire – mais qu'il convenait de l'améliorer et de la compléter en ayant à l'esprit qu'elle est indissociable d'une éventuelle future révision de la Constitution.

Il est urgent de donner à notre assemblée de véritables moyens et outils pour se consacrer à l'essentiel et pour mieux organiser le temps des débats. Sachons tirer profit de cette réorganisation pour renforcer le rôle – actuellement marginal – joué par le Parlement en matière de contrôle mais, aussi, dans les domaines budgétaires ou européens !

Les choses sont assez simples : le temps gagné pendant les débats, dans l'hémicycle, ne doit pas servir à augmenter encore la cadence folle de la machine législative au profit du Gouvernement. Ce temps doit être redonné au Parlement, dans la Constitution mais aussi, autant que possible, dès l'application de cette réforme du règlement. Est-ce le cas actuellement ? Pas suffisamment. Cette séquence doit nous permettre de corriger le tir et nous déterminerons notre vote en fonction de ce qu'il en sera.

Comme je l'ai dit en commission, il n'y aurait rien de pire qu'une proposition de résolution votée uniquement par la majorité. Ce serait un bien mauvais message...

M. Pierre Dharréville. Inacceptable !

M. Michel Zumkeller. ...alors qu'il est vraiment possible d'y associer les groupes de l'opposition, dès lors qu'ils sont respectés et que l'adoption de nos propositions, qui sont simples, fera avancer les choses.

Mme Cécile Untermaier. Il a raison.

M. Michel Zumkeller. Nous sommes convaincus que tel sera votre état d'esprit final.

C'est justement parce que les majorités changent que tout texte institutionnel, de la simple décision du Bureau jusqu'à la révision de la Constitution, doit avant tout renforcer le Parlement, ses moyens d'évaluation et de contrôle, et les droits des groupes d'opposition. Ce texte doit viser la fluidité, supprimer certaines entraves mais, aussi, élargir les initiatives possibles pour permettre à notre assemblée de se concentrer sur l'essentiel, donc, sur son rôle de contre-pouvoir. (*Applaudissements sur les bancs du groupe UDI-Agir.*)

M. le président. La parole est à Mme Mathilde Panot.

Mme Mathilde Panot. Personne ne joue impunément avec la démocratie. Cette proposition de résolution, même si elle est issue d'un travail mené ici, à l'Assemblée nationale, a été suggérée par le Président Emmanuel Macron, nous le savons tous autant que nous sommes.

Avec l'obsession des mots-valise qui caractérise le pouvoir exécutif depuis deux ans, voilà qu'il fallait « moderniser » le fonctionnement de notre assemblée. Celui qui croit qu'une institution vieille de plus de deux siècles doit se penser comme une entreprise agile a un sérieux problème avec l'histoire. Je vous le dis d'ailleurs clairement : la démocratie prend du temps. La démocratie, c'est long, parfois erratique, et il vaut mieux savoir que la délibération n'est pas une affaire de nanosecondes. On ne décide pas des destinées du peuple français comme on vend des actions à la City.

Le temps long inscrit notre action dans des dynamiques historiques qui ne sont pas celles de réformes menées tambour battant, dont la continuité avec ce qui précédait est une évidence. En termes de continuité historique, je dois bien reconnaître que cette proposition de résolution s'inscrit sans aucun doute dans l'esprit de la Constitution de la V^e République. Le pouvoir délirant qui est accordé dans notre pays au Président de la République est un problème réel et sérieux, l'un des facteurs qui jette le discrédit sur nos institutions, et d'autant plus en cas d'erreur de casting.

Face à cela, vous le savez, nous proposons un grand moment de refondation démocratique de notre pays à travers un processus constituant où notre communauté politique se repenserait elle-même dans la discussion, l'échange et la construction de règles et de projets communs. Un tel moment serait d'évidence l'occasion de rééquilibrer les rapports entre l'exécutif et le Parlement.

Votre texte, au contraire de ce que nous défendons et proposons, soumet encore davantage l'Assemblée nationale à l'Élysée. Vous souhaitez transformer ce lieu en chambre d'enregistrement de la volonté du Président et du Gouvernement. Votre réforme constitue une « technocratisation » inacceptable du Parlement. L'Assemblée, plutôt que de rester un lieu de débats et d'échanges, sera réduite à un rôle de technicien, « petit télégraphiste » du Gouvernement. (*Interruptions sur quelques bancs du groupe MODEM.*) Voilà ce que révèlent les mesures qui, prises une à une, n'ont l'air de rien mais qui, globalement, font système. Limitation systématique du temps de parole des députés en séance publique, limitation du droit d'amendement par un contrôle plus strict de recevabilité...

M. Bruno Millienne. Vous ne tirez les leçons de rien !

Mme Mathilde Panot. ...diminution du temps de défense des motions, suppression de la motion de renvoi en commission mais, aussi, mise en place d'une procédure de législation en commission. Celle-ci vous épargnerait les remous éventuels des débats en séance. Vous savez fort bien que ces dispositions remettent également en cause la publicité des débats. Si les textes ne passent pas par l'hémicycle et sont avalisés en commission, pensez-vous que la lisibilité de nos institutions en serait améliorée ? Non, bien sûr que non !

Aujourd'hui, une majorité aux ordres obéit en tout et pour tout au Gouvernement, dans des proportions inconnues jusqu'alors. Avec vos propositions, les députés seront désormais au garde-à-vous en commission et la pression citoyenne s'exercera d'autant plus lointainement.

Pour reprendre la célèbre formule de François Mitterrand, vous êtes les partisans zélés du « coup d'État permanent ». Tout pour le Président, des miettes pour l'Assemblée et, surtout, rien pour le peuple ! Le coup d'État permanent, c'est l'arbitraire. Dans notre régime mégalomane de concentration des pouvoirs, le Président risque de perdre de vue la réalité des institutions démocratiques.

Rappelons l'affaire Alexandre Benalla, que vous avez vainement tenté de réduire à une histoire individuelle. Elle révélait au contraire un problème structurel de nos institutions. Que faisait un barbouze pareil au sommet de l'État ? Comment était-il même possible qu'il n'ait pas été immédiatement démis de ses obscures fonctions dès que le scandale a éclaté ? Les rappels au règlement, l'été dernier, nous ont permis de demander des comptes au Gouvernement. Nous avons fait usage des institutions pour contrôler effectivement les errements du pouvoir exécutif.

Vous voulez encadrer le droit de rappel au règlement. Nous y voyons une idée inspirée par le scandale d'État qui vient, je vous le rappelle encore une fois, de votre majorité, ou, si vous le préférez, du Président – même si, vous l'avez compris, en V^e République, c'est pareil. L'usage des rappels au règlement l'été dernier, alors que l'exécutif tentait de faire l'autruche sur l'affaire Benalla, a été un moyen pour l'Assemblée nationale de se faire respecter. Nous ne devons en aucun cas être soumis aux caprices d'un Président si arrogant qu'il provoquait alors avec une puérilité invraisemblable l'ensemble des Français : « Qu'ils viennent me chercher ! », nous disait-il, tout en refusant d'être auditionné en commission d'enquête !

Si je reviens sur cette histoire, outre le plaisir de la rappeler à ceux qui auraient été tentés de l'oublier rapidement, c'est pour vous dire ce que votre proposition de résolution signifie : alors que la nation entière s'interrogeait sur les manigances présidentielles, l'Assemblée aurait été obligée de

continuer ses travaux, soumise comme d'habitude au Gouvernement. Cela signifie que vous inscrivez le mépris des parlementaires dans les textes.

M. Bruno Millienne. Plus c'est gros, plus ça passe !

Mme Mathilde Panot. Comme l'avait dit François de Rugy, alors président de l'Assemblée nationale, ersatz d'instituteur, ce texte nous dit que nous ne savons pas nous tenir.

M. Bruno Millienne. C'est la vérité.

Mme Mathilde Panot. Mais lorsqu'un Alexandre Benalla démolit des manifestants alors qu'il est parmi les plus proches du chef de l'État...

M. Bruno Millienne. Il ne siège pas à l'Assemblée !

Mme Mathilde Panot. ...laissez-moi vous dire que les irrespectueux ne sont pas ceux que vous croyez.

Toujours plus de règles pour les parlementaires réputés agités, mais où sont les règles pour encadrer la parole du Président de la République ?

M. Erwan Balanant et M. Bruno Millienne. Hors sujet !

Mme Mathilde Panot. Où sont vos nouveaux textes pour que nous ayons le loisir de n'écouter Emmanuel Macron qu'à petites doses ? La disproportion de la parole parlementaire et de la parole présidentielle, dont le pays entier est saturé, est un élément inquiétant. Le grand débat en a été l'une des expressions les plus pénibles depuis le début du quinquennat.

Certains d'entre vous, et ils en ont le droit, adorent écouter Emmanuel Macron, religieusement, parfois. (*Exclamations sur plusieurs bancs du groupe LaREM.*)

M. Bruno Millienne. Comme d'autres Mélenchon ! Chacun ses choix !

Mme Mathilde Panot. Mais cette adoration de la parole présidentielle ne justifie en aucun cas la limitation du droit des parlementaires. Alors, on peut légitimement se demander pourquoi vous agissez ainsi. Quelle mouche vous a donc piqués ? Naïfs que nous sommes, nous avons oublié l'un des lieux communs les plus puissants de la start-up nation : il faut être efficace !

M. Rémy Rebeyrotte. C'est une synthèse...

M. Bruno Millienne. Ne changez pas votre ligne politique : elle vous réussit !

Mme Mathilde Panot. Nous sommes d'accord avec cet impératif, à condition de lui donner un contenu. Nous serions par exemple ravis que vous vous l'appliquiez pour recouvrer les 100 milliards d'euros d'impôts qui, chaque année, échappent à nos caisses communes. Mais vous utilisez ce principe en le détournant et vous vous asseyez allègrement sur l'une des missions les plus importantes de l'Assemblée nationale : délibérer. Nous sommes là pour délibérer. Que l'exécutif respecte la volonté que nous exprimons en tant que représentants de la nation ! Pour qu'il en soit ainsi, il faudrait que nous changions de Constitution et passions à une VI^e République véritablement démocratique.

M. Bruno Millienne. Réclamée par le peuple tout entier !

Mme Mathilde Panot. Quant à vous, vous ne pensez pas que la politique parlementaire soit affaire de délibération. Pour vous, elle doit être examen, expertise et évaluation de la sagesse gouvernementale. Quand on voit l'application flagorneuse qui caractérise la majorité pour éviter que l'icône gouvernementale soit écornée, on ne peut que légitimement douter de l'efficacité d'un contrôle parlementaire du Gouvernement dans les circonstances présentes.

Le Président ne veut pas que nous nous ennuyions à décider de la loi, que nous l'écrivions ou la votions. Nous devrions nous contenter de jouer un petit rôle de contre-pouvoir à Sa Majesté toute-puissante. Je suggère à Son Altesse et à ses commis une idée encore plus pertinente pour gagner en efficacité : qu'Elle supprime la représentation nationale et, alors, Son génie illuminera le pays sans qu'aucune ombre vienne La contrarier !

La gabegie de l'État est à l'Élysée. Chez moi, je n'ai pas d'assiettes à 400 euros pièce, je n'ai pas refait mes tapisseries, mon plancher et mon carrelage par goût du luxe. (*Exclamations sur les bancs du groupe LaREM.*)

M. le président. Laissez Mme Panot poursuivre !

M. Bruno Millienne. Vous êtes pathétique ! Avec 6,5 % !

Mme Mathilde Panot. Non, nous sommes des députés du peuple qui nous battons pour que la politique renoue avec son sens le plus noble : celui qui part de la vie quotidienne pour penser et transformer la société. Ce n'est pas votre conception de la politique, où il s'agit de gouverner au profit d'un clan et de faire la sourde oreille à toutes les associations, aux chercheurs et aux professionnels.

Le problème, c'est que cette réforme s'ajoute à une Assemblée déjà monolithique, composée de petits soldats du macronisme, prêts à tout pour éviter le débat et la discussion. (*Vives exclamations sur les bancs du groupe LaREM.*)

Mme Émilie Cariou. Oh, ça va !

Mme Mathilde Panot. Maintenir un monde, vaille que vaille, où certains s'en mettent plein les poches sans considération aucune pour l'avenir, voici votre projet. Mais la République, elle, n'est pas en marche : elle est debout !

Ce sont tous les citoyens qui se battent pour que notre société ne s'effondre pas sur elle-même, à force de politiques antisociales. Ce sont les milliers de militants de l'éducation populaire, qui refusent que nos institutions soient confisquées par les plus riches ou les plus instruits. Ce sont tous ceux qui sentent que nos institutions s'éloignent de plus en plus de l'idée démocratique. Ce sont ceux qui savent que, pour vivre, la République a besoin de faire peau neuve.

Avec cette proposition de résolution, vous ne faites que la décrépiter davantage. La monarchie présidentielle qu'est en réalité la V^e République est un régime qui dépossède le peuple de sa souveraineté. La crise démocratique que traverse notre pays nous appelle à des ambitions plus hautes.

C'est pourquoi nous continuerons à nous battre pour une VI^e République où les citoyens puissent révoquer les élus, où une nouvelle déclaration des droits prendrait en compte la question écologique et où, enfin, le Parlement cesserait d'être piétiné par un exécutif en roue libre. (*Exclamations sur plusieurs bancs du groupe LaREM.*)

Plus tôt que vous ne le pensez, le temps viendra de ce grand moment constituant, où les Français reprendront leur destin en main. Nous sommes des représentants du peuple, nous ne vous laisserons pas nous bâillonner, nous dépolitiser. Nous nous faisons une idée bien plus haute de la démocratie ainsi que de la souveraineté populaire, et nous ne pouvons donc que voter contre cette résolution qui affaiblit encore le Parlement.

M. Rémy Rebeyrotte. Qui remet une pièce ?

M. le président. Merci, madame Panot. C'était solaire.

La parole est à Mme Naïma Moutchou.

Mme Naïma Moutchou. Parce que nous traversons une crise de confiance, l'action des parlementaires doit plus que jamais contribuer à renforcer le rôle du Parlement, lorsqu'il légifère, lorsqu'il contrôle, lorsqu'il évalue; ce qui nous amène à devoir nous interroger en permanence sur l'efficacité de notre propre action. Car, si le Parlement doit parler, il doit parler utilement. Or, et nous le constatons quasi quotidiennement dans la pratique de nos travaux, des dysfonctionnements persistent à l'intérieur de notre assemblée, qui nous entravent et qui concourent trop souvent à bloquer nos discussions.

Il me semble que nous sommes au moins tous d'accord pour reconnaître que la manière dont nous légiférons n'est pas satisfaisante. Toujours plus de temps de parole et toujours plus d'amendements: notre législature bat tous les records. Pour autant, cette inflation n'a pas amélioré la qualité de la loi ni rendu plus claires les expressions et les opinions de chacun. De cela, c'est toute la représentation nationale qui est responsable – et je pense à l'image parfois brouillonne, peu lisible, qu'elle renvoie à nos concitoyens.

La faute aux textes trop longs, ai-je entendu. Pour ma part, je constate que même les textes les plus courts sont l'occasion d'arguties sans fin.

Ce que nous pouvons modifier aujourd'hui dans notre « loi intérieure », nous devons le faire, sans attendre de réforme constitutionnelle. Pourquoi attendre en effet, alors que nous pouvons nous-mêmes corriger certains des défauts de notre règlement, comme cela fut le cas en 2014?

Et, à ceux qui réclament à cor et à cri une réforme de la Constitution, je rappelle qu'ils étaient en première ligne l'été dernier pour s'y opposer.

Mme Cécile Untermaier et **M. David Habib.** On ne demande rien du tout!

Mme Naïma Moutchou. Je salue donc l'initiative du président Richard Ferrand de déposer une proposition de résolution tendant à modifier le règlement de l'Assemblée, conformément à l'engagement qu'il avait pris dès le début de son mandat d'améliorer la marche de notre institution. Ce qu'il propose, à Constitution constante, est une avancée pour tous.

Ce texte, d'abord, n'est pas le fruit du hasard. Il est la réponse à plusieurs mois d'une réflexion collective entamée dès le début de la législature et prolongée par un groupe de travail ayant réuni les présidents de tous les groupes politiques. Chacun a pu y exprimer son point de vue et certaines des propositions mises sur la table ont d'ailleurs été intégrées à la proposition de résolution déposée.

Ce texte, ensuite, grâce aux évolutions votées en commission des lois sous la houlette de notre excellent rapporteur, est un texte d'équilibre, et c'est cet équilibre qui doit être notre fil conducteur tout au long des débats. Ce n'est pas un texte qui renverse le poids des groupes – cela n'aurait pas de sens, à moins de réformer l'ensemble de nos institutions, mais nous sommes encore sous la V^e République – mais un texte qui veut réformer nos méthodes de travail, tout en renforçant les droits de l'opposition, pour faire vivre la démocratie parlementaire.

Sans doute ne parviendrons-nous pas à l'unanimité mais, en réalité, pour m'être replongée dans de précédentes réformes de fond, je puis dire qu'il n'y en a jamais eu, même en 2014.

M. David Habib. Ceux qui n'avaient pas voté la réforme s'étaient abstenus!

M. Erwan Balanant. Ce n'est pas vrai, j'ai vérifié: les Républicains avaient voté contre!

Mme Naïma Moutchou. En revanche, il peut y avoir autour de ce texte un large rassemblement, car les dispositions proposées vont dans le bon sens.

Dans le sens du pluralisme d'abord: pour l'opposition, pour les groupes minoritaires et pour les députés non inscrits, ce sont des droits supplémentaires pour exercer le contrôle de l'action gouvernementale, des droits qui n'existaient pas auparavant – je pense à la possibilité de choisir le poste de rapporteur des commissions d'enquête et des missions d'information de la Conférence des Présidents, à la modernisation des séances de questions au Gouvernement au profit des groupes les plus petits, à la représentation de tous les groupes au sein des commissions mixtes paritaires, à la suppression des motions de rejet ou de renvoi lors des niches.

Elles vont ensuite dans le sens de discussions plus fluides sur les textes: la proposition de résolution améliore grandement l'articulation des travaux en commission et en séance publique, ce qui est bienvenu.

Elles vont dans le sens également d'une meilleure utilisation des initiatives citoyennes: c'est la rénovation du droit de pétition pour en faire un véritable outil de participation des Français qui le souhaitent à nos travaux, en réponse au Grand débat national.

Elles vont enfin dans le sens de davantage de transparence et de déontologie, s'inscrivant en cela dans le prolongement de nos travaux relatifs à la confiance dans la vie politique.

Nous aurons évidemment l'occasion de revenir sur ces sujets, point par point, et je ne doute pas que nos débats seront constructifs. Cette proposition de résolution est une étape indispensable dans l'évolution de notre organisation. Si nous voulons améliorer le fonctionnement de notre assemblée et valoriser nos travaux – et c'est notre intérêt commun –, alors nous voterons ce texte. (*Applaudissement sur les bancs du groupe LaREM.*)

Mme Laurence Dumont. Ce fut lunaire!

M. le président. La parole est à M. Marc Le Fur.

M. Marc Le Fur. Un règlement doit vivre, et donc évoluer pour s'adapter aux évolutions politiques et aux pratiques parlementaires: la réforme du règlement n'a donc rien de scandaleux en soi. Mais ce règlement nous oblige; il organise, au travers de la vie parlementaire, un peu de la vie démocratique. Michel Debré rappelait d'ailleurs que le règlement est de nature constitutionnelle car il touche au mécanisme des institutions. Et la preuve de l'importance du règlement dans notre architecture institutionnelle réside dans sa soumission systématique au contrôle du Conseil constitutionnel, ce qui n'est pas le cas des lois ordinaires.

De ce point de vue, le règlement s'apparente aux lois organiques. Le règlement est d'ailleurs tellement lié à la Constitution que nous ne comprenons pas que sa réforme précède la réforme constitutionnelle.

Le règlement reflète l'idée que nous nous faisons de notre rôle. Il n'est pas seulement une affaire interne qui ne regarderait que nous, il est un élément du rapport de force entre le législatif et l'exécutif.

Or, dans ce rapport de force, le Parlement – et l'Assemblée en particulier – a beaucoup perdu: deux exemples suffiront à vous en convaincre. Le premier concerne la multiplication des ordonnances, ce qui nous retire une partie de notre

pouvoir législatif. Le second a trait à la procédure accélérée, appelée naguère déclaration d'urgence : depuis le début de cette législature, sur les cent cinquante-sept projets de loi déposés à l'Assemblée nationale ou au Sénat, le Gouvernement a eu recours à la procédure accélérée dans 61,6 % des cas, contre 48 % entre 2012 et 2017, 35 % sous la XIII^e législature et la présidence de Nicolas Sarkozy, 22 % enfin sous la législature correspondant au second mandat de Jacques Chirac.

Concrètement que signifie cette procédure accélérée ? Elle nous prive d'un droit de parole à l'occasion d'une deuxième lecture. Vous auriez dû, monsieur le président, faire ce constat et engager un rapport de force avec le Gouvernement. Vous auriez pu lui dire : faites des efforts et nous en ferons ; nous sommes prêts à faire évoluer la discussion générale à la condition que vous ayez moins recours à la procédure accélérée. On aurait ainsi pu limiter la réforme aux cas où le Gouvernement ne recourt pas à la procédure accélérée ; cela aurait été intelligent.

M. David Habib. C'est vrai !

M. Bruno Questel. Tout en nuances !

M. Marc Le Fur. Le Président de la République n'a jamais été parlementaire. Si chacun se souvient qu'il a été extrêmement brillant lors de la défense de la loi qui porte son nom et dont vous étiez, monsieur le président, le rapporteur, il faut surtout se souvenir qu'il a surtout été marqué par la fronde d'une partie de la majorité sous le quinquennat de François Hollande. C'est son obsession et sa crainte.

Quant au Premier ministre, il s'est montré un parlementaire brillant à chacune de ses interventions, mais elles furent rares : vingt-sept en cinq ans.

Aux yeux de l'exécutif, le Parlement est un gêneur, un obstacle qui retarde et nuit à l'efficacité. La start-up nation voit le Parlement comme un anachronisme ! Pour le nouveau monde, le Parlement fait partie de l'ancien monde, et il est triste de voir votre majorité adhérer à cette idée. Or nous avons besoin d'autre chose !

M. David Habib. Ils adhèrent à tout ! Ils n'ont pas le choix !

M. Marc Le Fur. Vous avez commencé par adopter un projet de loi pour la confiance dans la vie politique, dont le but était en réalité de discréditer l'Assemblée et de la couper un peu plus de ses bases territoriales.

M. David Habib. C'est vrai.

M. Erwan Balanant. C'était tout le contraire !

M. Marc Le Fur. Les administrations l'ont bien compris, qui aujourd'hui nous oublient, nous méprisent, nous méprisent. (*Exclamations sur plusieurs bancs du groupe LaREM.*) Je vous le dis, chers collègues, car vous n'avez pas l'expérience antérieure. Et tous ceux qui n'en sont pas à leur premier mandat de député peuvent le constater.

M. David Habib. Elles se vengent même !

M. Marc Le Fur. Quant aux associations, nous avons perdu avec elles le contact qu'offrait la réserve parlementaire

Cet abaissement du Parlement n'est pas sans conséquences. Museler le parlement, c'est donner le pouvoir à d'autres : aux ministères, aux groupes de pression...

Rappelez-vous cette formule de Cavour « Quand le pouvoir n'est pas à la chambre, il est dans les antichambres. » Nous ne tarderons pas, hélas, à en avoir la confirmation.

Lorsque le pouvoir de s'exprimer n'est plus ici, il est ailleurs, dans la rue, avec la violence que l'on sait. Évitez cela !

M. André Chassaing. Il faut les deux ! La rue aussi !

M. Marc Le Fur. Parler fort n'est pas pour nous un droit, c'est un devoir. Il est de notre devoir d'exprimer haut et fort notre conception des choses. Et le peuple sait que, si nous ne le faisons pas, la démocratie en sera diminuée.

M. Aurélien Pradié et M. David Habib. Bravo !

M. le président. La parole est à Mme Laurence Dumont.

Mme Laurence Dumont. Albert Camus écrivait : « La démocratie, ce n'est pas la loi de la majorité mais la protection de la minorité. » Cela doit aussi, et d'abord, s'appliquer au sein de cet hémicycle. Et cela suppose de laisser à l'opposition le droit d'expression nécessaire.

La démocratie parlementaire s'inscrit dans le temps long ; majorité et opposition alternent, heureusement. Songez donc qu'un jour, vous serez peut-être dans l'opposition, et que vous aurez le légitime besoin d'exprimer ce qui vous semble juste et conforme à l'intérêt général.

M. David Habib. Bientôt !

Mme Laurence Dumont. Or, ce que vous proposez aujourd'hui est sous-tendu par l'idée presque obsessionnelle de réduire le droit à la parole des députés, le droit à la parole de l'opposition : le nôtre aujourd'hui, le vôtre peut-être demain, un jour en tout cas, cela dit sans forfanterie excessive.

Vous confondez deux notions : le temps de parole et le droit à la parole. Le droit à la parole est inhérent à l'institution parlementaire. Or votre majorité tente et risque de franchir ici une ligne rouge qui reviendrait à affaiblir le Parlement et à bâillonner l'opposition pour « fluidifier et rendre les débats plus efficaces, plus dense la discussion en séance, tout en allégeant [...] ».

Ce sont les termes mêmes de votre texte, dont les contradictions apparaissent au grand jour. Efficacité ne signifie pas précipitation ; densification ne signifie pas parole unique ; allègement ne signifie pas suppression des procédures permettant l'expression des opinions divergentes. Nous ne pouvons accepter des dispositions qui auront pour effet de transformer cette assemblée en chambre d'enregistrement, sans droit de réponse de l'ensemble des groupes.

Notre démocratie repose sur cette confrontation publique des points de vue et des positions : vous ne sauriez les anéantir. C'est pourquoi nous nous opposerons fermement à la limitation du temps de défense des motions de procédure, des prises de parole en discussion générale, sur les articles ou sur les amendements, toutes limitations que vous voudriez voir se cumuler.

L'article 24 de la Constitution dispose : « Le Parlement vote la loi. Il contrôle l'action du Gouvernement. Il évalue les politiques publiques. » Si le constituant avait souhaité que le Parlement soit une simple chambre d'enregistrement, il n'aurait pas permis l'élection des députés au suffrage universel direct et la représentation de la pluralité politique en son sein.

La pratique des partis majoritaires déforme déjà grandement le rôle du Parlement, et aujourd'hui vous voulez inscrire dans le marbre la toute-puissance du parti majoritaire et la fin des débats, au sein de l'instance censée représenter le cœur de la démocratie.

M. André Chassaigne. Ce sont les staliniens du libéralisme !

M. le président. Parole d'expert !

Mme Laurence Dumont. N'oubliez pas ce que nous sommes, ce que vous êtes et ce que nous représentons. Nous sommes des élus de la nation, élus pour appliquer cet article 24 de la Constitution et représenter les citoyens qui nous ont élus. Adopter ce règlement en l'état reviendrait à renier ce statut de parlementaire, à renoncer au débat démocratique, à porter un coup décisif au pouvoir déjà bien empêché du Parlement.

Je vous le dis avec gravité. Contrairement à ce qui a été dit, la dernière réforme du règlement de l'Assemblée en 2014 a fait l'objet d'un consensus patiemment recherché entre tous les groupes représentés à l'Assemblée, et a recueilli l'unanimité au sein du Bureau de l'Assemblée. Cela avait même été un préalable que la majorité d'alors s'était imposé, considérant que la majorité devait être la première garante des droits de l'opposition.

M. David Habib. Oui.

Mme Laurence Dumont. Vous vous écarterez dangereusement de cette ligne. Si le rappel de ce qu'a pu faire un président socialiste, Claude Bartolone, ne vous convainc pas, remontez le temps. D'autres présidents, d'autres sensibilités politiques ont su adopter cette ligne de conduite, la seule possible en démocratie.

Je pense ainsi à Philippe Séguin, qui proclamait, en 1994, en d'autres mots, la même idée que Camus : « La démocratie ne se résume pas à la loi de la majorité, elle s'exprime surtout dans le respect des droits de la minorité ».

C'est là votre tâche, ne l'oubliez pas.

Rappelons, pour conclure, un grand moment de l'histoire parlementaire, qui remonte à vingt-sept ans. Le même Philippe Séguin, ici même, prononça un discours mémorable, de plus de deux heures, pour défendre une exception d'irrecevabilité au projet de loi de ratification du traité de Maastricht. Ce discours fut ensuite édité en livre. Je ne pense pas, personne ici ne pense que ces deux heures furent, à l'époque, interprétées comme une procédure d'obstruction, ni qu'elles aient nuit au débat de l'époque. (*Applaudissements sur les bancs des groupes SOC, GDR et FI.*)

M. André Chassaigne. Excellent !

M. le président. La parole est à Mme Emmanuelle Ménard.

Mme Emmanuelle Ménard. Certaines images ont un effet dévastateur. Qui n'a pas en mémoire ces reportages sur une poignée de députés votant en pleine nuit un texte de loi prétendument utile, important, essentiel ? Qui ne s'est pas interrogé sur les conséquences délétères pour notre démocratie d'un tel absentéisme ? Et je vous invite à nous compter ce soir...

Qui ne sait pas que, dans la plus petite des associations, un quorum est obligatoire pour changer une virgule de statuts que personne ne lit ?

Et pourtant, alors que nous nous apprêtons à revoir le règlement de notre Assemblée, il ne semble nécessaire, évident, vital à personne de changer radicalement la donne si nous voulons être plus crédibles.

Il est vrai que vous avez trouvé, une fois de plus allais-je ajouter, un subterfuge pour sauver les apparences : vous avez décidé de faire voter dorénavant les textes le mardi, après la séance des questions au Gouvernement, un des rares moments où la grande majorité des élus est présente. Pour

la communication, les apparences sont sauvées : finies les images d'un hémicycle quasi désert lors d'un vote. Mais sur le fond, on se moque de nos concitoyens ! Les articles d'un texte pourraient donc être votés par seulement quelques députés, seul le vote final, parfois de pure forme, se faisant avec le gros de la troupe.

Il existe pourtant une solution, simple et ne coûtant pas un centime : aucun texte ne devrait pouvoir être voté si la moitié des députés ne sont pas présents ou représentés dans l'hémicycle. On ne peut pas nous expliquer, pour s'en lamenter, que les Français ne font plus confiance aux politiques et ne pas vouloir changer nos confortables habitudes d'élus de la nation.

Si nous voulons vraiment que la situation change, pourquoi ne pas découper notre travail en trois temps : un tiers sur le terrain, dans nos circonscriptions, un tiers en commission, un tiers dans l'hémicycle ? Les députés n'auraient alors plus d'excuses pour sécher les séances publiques ! Mais, c'est vrai, moins de lois seraient adoptées au cours d'une année...

Serait-ce un problème ? Pas si sûr. N'est-ce pas Emmanuel Macron qui, lors de sa campagne électorale, promettait de mettre un terme à l'inflation législative ? Nous ferions donc coup double : moins de lois mais des lois réfléchies et discutées par plus d'élus. Qui plus est, les Français seraient peut-être réconciliés avec leurs représentants ce qui, me semble-t-il, en vaut la peine.

J'aimerais aussi dire mon total désaccord avec vos propositions qui visent prétendument à rationaliser le travail parlementaire mais qui, en réalité, conduisent à un musellement de l'opposition – j'exagère à peine. Qu'il s'agisse du travail en commission au détriment des séances dans l'hémicycle, de la limitation des interventions sur l'article, de l'impossibilité de défendre des amendements identiques ou autres, c'est tout simplement inadmissible !

Enfin, vous vous doutez que je ne passerai pas sous silence le sujet des députés non inscrits. Les non inscrits n'ont pas les mêmes droits que les autres : derniers à prendre la parole, sans représentants pour faire valoir leurs droits, et surtout, jamais informés. Tout est fait, même pas contre eux, mais tout simplement sans eux. C'est tout le contraire au Sénat, où les sénateurs indépendants disposent de bien plus de moyens que nous, députés. Cette différence de traitement est aussi incompréhensible qu'injuste.

Certains ne comprennent pas où est le problème, oubliant trop facilement qu'en privant les députés non inscrits de droits, c'est à toute une partie des Français qu'ils demandent de se taire. Et quelle partie des Français ! Les résultats d'hier sont assez parlants.

Pour remédier à cette situation, j'ai une série de propositions à vous faire et je présenterai une quarantaine d'amendements pour permettre aux non inscrits de ne pas être traités en quasi-parias.

Je pense à la place que nous devrions avoir au sein de la Conférence des présidents, ou au temps législatif programmé, qui nous oblige, lorsque notre temps de parole est écoulé, ce qui arrive très rapidement, à rester dans l'hémicycle sans pouvoir intervenir. Je pense à l'impossibilité de demander des scrutins publics ou des suspensions de séance, à nos propositions de loi qui ne sont jamais examinées dans l'hémicycle, aux commissions d'enquêtes, et j'en passe.

Je connais, monsieur le rapporteur, votre volonté et celle du président de notre Assemblée, celle que vous affichez du moins, de rééquilibrer les choses. Vous connaissez mon

engagement à ce sujet. Ce texte doit être revu, en profondeur. C'est la condition sine qua non à un retour de cette confiance dont vous vous réclamez si volontiers.

M. le président. La parole est à M. Christophe Euzet.

M. Christophe Euzet. Contrairement à plusieurs autres orateurs, ce texte me semble tomber à point nommé dans une période où les élus de la nation sont suivis de près par des concitoyens à l'oeil critique et exacerbé, ce qui n'aura échappé à personne sur aucun banc.

M. David Habib. Cela a toujours été le cas ! Quelle prétention !

M. Christophe Euzet. De tous les objectifs de ce texte, deux me semblent particulièrement importants, en ce qu'ils mettent en évidence les qualités de ce projet tout autant que ses limites. Au groupe La République en marche, nous n'avons qu'un souhait, celui d'améliorer la qualité de notre travail, quitte à procéder à quelques ajustements dans l'avenir si cela s'avérait nécessaire.

Nous devons améliorer la qualité de notre travail mais aussi la perception qu'en ont nos concitoyens. Les élections d'hier témoignent de cette nécessité.

Rappelons que nous travaillons à droit constitutionnel constant, ce qui limite notre marge de manœuvre, car le respect du droit constitutionnel existant ne permet jamais de s'émanciper des règles régissant la hiérarchie des normes, dont il a souvent été question ce soir.

Nous voulons améliorer notre travail et aussi, cela n'a été que peu dit, redorer l'image de cette institution que certains continuent d'idolâtrer, ce qui accentue le décalage avec l'opinion publique.

Ce texte forme un ensemble cohérent qui, pour atteindre ses objectifs, dépasse les clivages partisans. Notre travail est critiqué pour sa lenteur, ses lourdeurs. Il serait dépassé par la société dans laquelle nous vivons et la vitesse des échanges qui la caractérise.

Je ne fais pas l'apologie de la vitesse mais j'appelle votre attention sur la nécessité d'améliorer la qualité. Nous souffrons tous de certains écueils du travail législatif, à commencer par sa lenteur excessive, ses redondances, la multiplication des figures imposées. Je suis élu depuis moins de deux ans mais je sais combien nous souffrons de la longueur du travail en séance publique, alors que l'essentiel est réalisé en commission, ce qui échappe à nos concitoyens. Or le travail en commission ne sera aucunement modifié par ce projet de résolution, nous pouvons nous en féliciter.

Nous souffrons tous d'un manque de préparation permanent dans notre travail, de l'imprévisibilité de nos agendas, puisque nous ne savons jamais combien de temps prendra l'examen d'un texte. Notre vie en circonscription, à laquelle nous sommes tous attachés, s'en trouve bien compliquée.

Enfin, je serai le seul à avoir l'honnêteté de le dire, nous sommes tous piégés par l'exigence des prestations de forme. La multiplication des amendements, le nombre de prises de parole, visent davantage à soigner un travail statistique qu'un travail de fond.

Le texte qui nous est proposé, dont j'espère ardemment qu'il sera adopté, tend à améliorer la publicité de notre travail, en inscrivant le vote définitif des textes le mardi, à l'issue de la séance des questions au Gouvernement. Disons-le, cela fait meilleur effet de voter les textes quand on est

nombreux ! Même si tous les députés ont travaillé ces textes, leur vote à 4 heures du matin en présence de 60 députés dans l'hémicycle ne valorise le travail de personne.

Le texte propose également de raccourcir les séances de nuit. C'est à peine croyable : qui peut raconter qu'il travaille jusqu'à 3 heures du matin, tous les soirs de la semaine ?

Relevons encore la proposition de dynamiser les séances des questions au Gouvernement, en accordant un droit de réplique, ce qui augmentera au passage le nombre de prises de parole de l'opposition, ou celle de restaurer le droit de pétition, pour faire entrer au cœur de l'Assemblée les propositions du peuple.

Enfin, d'autres mesures tendent à améliorer nos conditions de travail, des mesures essentielles que beaucoup appellent de leurs vœux, qu'il s'agisse d'un calendrier prévisionnel pour nous permettre enfin d'organiser notre agenda, d'une procédure d'adoption en commission pour les textes les plus simples et les plus consensuels ou d'un allongement du délai de dépôt des amendements. Je ne reprends pas les mesures qui visent à améliorer les conditions d'examen des textes en séance, déjà commentées. (*Applaudissements sur les bancs du groupe LaREM.*)

M. le président. La discussion générale est close.

Suspension et reprise de la séance

M. le président. La séance est suspendue.

(*La séance, suspendue à dix-neuf heures dix, est reprise à dix-neuf heures vingt.*)

M. le président. La séance est reprise.

La parole est à M. le rapporteur.

M. Sylvain Waserman, rapporteur. Je souhaite répondre aux orateurs qui se sont exprimés dans la discussion générale, et d'abord à M. Huyghe au sujet des groupes d'opposition. À ce propos, je pensais que le groupe Les Républicains aurait à cœur d'être très représenté ici pour montrer son attachement au fameux tunnel de trois heures et demie...

M. Gilles Lurton. Je suis là, moi !

M. Sylvain Waserman, rapporteur. Monsieur Lurton, si vous pouviez donc avoir l'amabilité de transmettre à M. Huyghe ma réponse au sujet du point important qu'il a soulevé...

M. Gilles Lurton. Mais c'est bien pour cela que je suis là, monsieur le rapporteur !

M. Sylvain Waserman, rapporteur. Vous lui direz qu'au sein du groupe de travail que nous avons réuni et qui associe l'ensemble des partis, tous se sont mis d'accord pour laisser aux groupes la liberté de choisir s'ils se déclarent ou non d'opposition. Nous avons en effet convenu de façon consensuelle – un consensus qui s'étendait à votre groupe – qu'il était préférable de conserver cette tradition de notre assemblée, qui existe également au Sénat.

Madame Pinel, je vous remercie de vos propos. Vous avez souligné un point important sur la taille des groupes. Effectivement, au tout début du processus, il a été proposé de fixer à 5 % du nombre de députés le seuil requis pour pouvoir constituer un groupe. Mais, nous l'avons bien noté, le président Richard Ferrand, lorsqu'il a construit le consensus sur la réforme, a choisi de ne pas donner suite à cette proposition.

Voilà un exemple de choix qui ne s'opère pas par la voie d'un amendement adopté en bout de course, mais bien en amont. De fait, notre succès ne se mesurera pas arithmétiquement au nombre d'amendements adoptés ou rejetés, mais bien à la considération accordée à des points fondamentaux tels que celui-là – sur les autres, nous nous sommes clairement exprimés en commission.

Je remercie M. Questel et Mme Moutchou d'avoir souligné les avancées réelles que permet le texte – je n'y reviens pas.

Monsieur le président Chassaigne, nous adhérons tous, je crois, à la belle déclaration d'amour que vous avez adressée à l'Assemblée, mais un peu moins à ceux de vos propos qui laissent penser que nous musellerions ceux qui veulent débattre ou que nous aurions peur du débat. Je vous rappelle que nous avons 700 amendements de l'opposition à examiner sur ce texte, qui impliquent chacun deux minutes de temps de parole puis deux minutes de réplique au moins, soit au total quelque 46 heures d'expression. Or ces règles du jeu ne seront en rien modifiées par la réforme – à une nuance près, le cas des amendements identiques.

M. André Chassaigne. Sur la réplique, si !

M. Sylvain Waserman, rapporteur. Mais c'est pour mieux réaffirmer l'importance de la réplique, en en permettant deux là où le règlement actuel n'en prévoit qu'une ! Soyons clairs : aucune restriction n'est apportée à la liberté de parole. Nous aurons l'occasion d'en débattre par la suite.

Merci, madame Jacquier-Laforge, d'avoir appelé notre vigilance sur plusieurs points ; nous les avons bien compris. En ce qui concerne les contributions écrites, la proposition émane des groupes de travail, auxquels nous avons participé. Je rappelle en outre que nous avons tenté de progresser s'agissant de la gestion du temps, un sujet qui vous tient particulièrement à cœur. Mais nous y reviendrons.

Madame Untermaier, merci pour vos propos. Je ne voudrais vraiment pas que vous gardiez l'impression que nos travaux en commission ont été inutiles. En effet, voilà deux fois que j'entends dire que nous n'avons accepté qu'un amendement. Mais le travail en commission a permis de progresser sur plusieurs sujets, comme le délai de recours contre la procédure de législation en commission, le regroupement des votes après les questions au Gouvernement, les conditions de dépôt des contributions écrites, les débats préalables au Conseil européen, le dispositif relatif au harcèlement – qui ne faisait pas initialement partie du texte –, la déontologie et le déport, les pétitions... Or le harcèlement, par exemple, faisait l'objet de plusieurs amendements. J'ai pu proposer une rédaction de synthèse dans un nouvel amendement qui a, si je puis dire, écrasé les autres, mais il serait injuste de considérer pour autant que je n'ai rien accepté : mon amendement était directement alimenté par les autres. C'est une petite précision qui est importante pour la suite de nos débats.

Je remercie également M. Zumkeller pour son intervention. Il souhaite augmenter le nombre de niches, au motif que le nombre de propositions de loi serait insuffisant. Je dois donc citer un chiffre méconnu : au cours de la présente législature, ce sont quarante-sept projets de loi – d'initiative gouvernementale, donc – qui ont abouti, et vingt-quatre propositions de loi.

Mme Laurence Dumont. Vidées de leur contenu ! (*Exclamations sur les bancs des groupes LR et MODEM.*)

M. Philippe Gosselin. Parmi nous, Aurélien Pradié est particulièrement bien placé pour le savoir !

M. Bruno Millienne. Elles ont été débattues !

M. le président. Continuez, monsieur le rapporteur.

M. Sylvain Waserman, rapporteur. Il est évident qu'il existe des règles, mais il me paraissait important de rappeler ces chiffres.

Enfin, madame Panot, pour avoir assisté à chacune des réunions des groupes de travail pendant dix-huit mois et avoir bénéficié d'un compte rendu de chacune des réunions de mon président de groupe avec l'ensemble des présidents, je trouve très peu respectueux de sous-entendre que la proposition de résolution aurait été préparée en service commandé pour la présidence ou l'exécutif. Il s'agit d'un travail qui a pris du temps, qui a été soigneusement élaboré et construit par les députés pour eux-mêmes, pour leur propre règlement. (*M. Frédéric Petit applaudit.*)

M. Raphaël Schellenberger. C'est vous qui le dites !

M. David Habib. À cause de l'affaire Benalla !

M. Sylvain Waserman, rapporteur. Je tenais à le dire, car nous nous devons de respecter le travail de chacun.

Enfin, madame Ménard, vous avez oublié de mentionner que, dans six domaines, la situation des non inscrits progresse. Je ne pense pas que ce volet de la proposition du président Ferrand ait été imposé, au profit des non inscrits, sous la pression de l'ensemble des groupes politiques... Il me paraît important de prendre acte de ce progrès significatif. Vous l'aviez fait en commission, il serait bon de le faire à nouveau dans l'hémicycle. (*Applaudissements sur les bancs des groupes LaREM et MODEM.*)

M. Bruno Millienne. Excellent !

DISCUSSION DES ARTICLES

M. le président. J'appelle maintenant, dans le texte de la commission, les articles de la proposition de résolution.

Avant l'article 1^{er}

M. le président. La parole est à M. Pierre Dharréville, pour soutenir l'amendement n° 427.

M. Pierre Dharréville. Nous avons déposé, en commission, un amendement visant à ne rendre possible les modifications du règlement qu'avec l'accord de la majorité des groupes constitués. Nous avons été un peu surpris de la réponse du rapporteur, qui nous indiquait qu'en vertu du caractère individuel du vote, chacun devrait pouvoir décider en son âme et conscience d'approuver ou non une proposition de résolution. Nous avons été d'autant plus ravis de vous l'entendre dire, monsieur le rapporteur, compte tenu des pouvoirs exorbitants que vous entendez donner aux groupes dans le reste de votre texte. Vous allez, par exemple, interdire aux membres d'un groupe de s'exprimer sur les articles d'un texte : un seul député sera autorisé à intervenir, après autorisation du président de son groupe.

Quoi qu'il en soit, nous avons pris en compte votre remarque et modifié notre amendement. Nous proposons ainsi qu'il ne soit pas possible de modifier le règlement de l'Assemblée nationale sans l'accord de la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés.

Nous nous sommes inspirés des dispositions en vigueur pour la Constitution, dont la révision requiert les trois cinquièmes des suffrages exprimés par les parlementaires. Ce serait une belle illustration de votre ambition démocratique. Cette procédure devrait s'appliquer à l'ensemble de nos règles de fonctionnement, car il s'agit de faire vivre une démocratie qui nous est commune. Il ne peut s'agir simplement d'un choix de la majorité: la modification des règles démocratiques, des règles du jeu communes, doit se faire avec une majorité beaucoup plus large que la majorité constituée, et en essayant d'associer au maximum l'ensemble des composantes, pour parvenir à un consensus. (*Applaudissements sur les bancs des groupes GDR et SOC.*)

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Sylvain Waserman, rapporteur. J'aimerais que vous mesuriez la portée de cette proposition: la présente majorité déciderait ainsi, à la majorité simple, d'un nouveau règlement, mais la suivante ne pourrait le modifier qu'avec une majorité des trois cinquièmes! La majorité pourrait décider aujourd'hui ce qu'elle veut, et ce serait en fait gravé dans le marbre puisqu'aucune modification de règlement n'a obtenu les trois cinquièmes des votes...

Le jour où une majorité voudra passer à trois cinquièmes après avoir elle-même voté à la majorité simple, il faudra se poser des questions sur la démocratie! Avis défavorable.

M. Erwan Balanant. Ce n'est pas faux!

M. André Chassaigne. Ce n'est pas très convaincant...

Mme Laurence Dumont. Il n'y a pas eu de scrutin public, en 2014!

M. le président. La parole est à M. Pierre Dharréville.

M. Pierre Dharréville. La pirouette est habile! Cela étant dit, comme vous n'avez pas osé le proposer vous-même, je me permets de le faire, car je suis membre de l'opposition. Si nous sommes d'accord sur cette proposition, elle pourrait être adoptée!

M. le président. La parole est à M. Philippe Gosselin.

M. Philippe Gosselin. Les trois cinquièmes, c'est sans doute excessif, mais cet amendement pose la question de la majorité qualifiée pour réviser le règlement de l'Assemblée nationale. Certes, la V^e République est fondée sur le fait majoritaire, et la majorité a été désignée par une majorité d'électeurs. Mais si elle veut respecter l'institution, la « maison », elle doit instaurer un certain nombre de garanties pour que les modes de fonctionnement soient à minima partagés. C'est le sens de la main tendue évoquée tout à l'heure par le groupe Les Républicains. Cela pourrait très bien se traduire par une majorité qualifiée.

(*L'amendement n° 427 n'est pas adopté.*)

Article 1^{er}

M. le président. La parole est à M. Raphaël Schellenberger.

M. Raphaël Schellenberger. Cela permettra de lever le doute sur mon assiduité pendant ces débats!

L'article 1^{er} permet aux présidents de groupe de siéger au Bureau de l'Assemblée nationale, ce qui pose problème. Jusqu'à présent, il y avait deux institutions. La première, le Bureau de l'Assemblée nationale, chargée de l'administration de l'Assemblée nationale, était « apolitique », car ses décisions concernaient le fonctionnement de l'institution. La deuxième, la Conférence des présidents, chargée de l'administration du politique, réunissait les présidents de groupe. En mélangeant le fonctionnement technique et l'agenda politique, en faisant siéger les mêmes personnes dans les instances, on joue un jeu trouble qui risque de dévoyer la nature de l'activité de notre institution. Nous ne sommes pas seulement un espace de débat politique: nous sommes aussi le garant de la démocratie.

Ces deux fonctions complémentaires mais souvent concurrentes étaient incarnées par deux institutions différentes. Nous sommes en train de mélanger les deux, de permettre à l'une de déborder sur l'autre. Cela ne me semble pas de nature à simplifier les choses ou à les rendre plus compréhensibles. Je ne vois pas, d'ailleurs, ce que cela apporte de permettre à des présidents de groupe de siéger à la réunion du Bureau, qui plus est sans voix délibérative. Cela ne servira qu'à semer le trouble, la confusion dans notre institution, dont on perdra le sens.

M. le président. La parole est à M. Gilles Lurton.

M. Gilles Lurton. Je tiens à dire d'emblée que nous avons toujours des choses à améliorer dans le fonctionnement de notre Assemblée. Il y a eu beaucoup de modifications avant nous, et il y en aura encore beaucoup après. Notre principale motivation, dans l'examen de ce texte, est de toujours mieux faire, dans l'intérêt général et dans l'intérêt de nos concitoyens, au service desquels nous sommes. C'est, en tout cas, la conception que je me fais de cette fonction, pour laquelle, comme chacun d'entre nous, je représente une partie de la voix de ces concitoyens.

Je considère pour ma part que les droits de l'opposition ne sont pas respectés dans votre proposition visant à modifier le règlement de l'Assemblée nationale. Je pense notamment à la suppression de la motion de renvoi en commission, à la limitation de la discussion générale à l'intervention d'un orateur par groupe pour un temps qui ne devra pas dépasser cinq minutes, sans tenir compte du poids de chaque groupe, à la restriction à un seul orateur par groupe pour une durée de cinq minutes, sans tenir compte là non plus du poids de chaque groupe, des interventions sur les articles, ou enfin à la limitation des interventions sur les amendements identiques.

Combien de fois ai-je pu voir, pendant nos séances, que la discussion sur des amendements identiques pouvait permettre de faire évoluer le texte, quand nous prenions le temps de la discussion? Je sais que ces discussions sont parfois longues, mais c'est, pour moi, l'assurance du respect de notre démocratie, à laquelle nous tenons tous ici.

Monsieur le président, une telle modification du règlement ne saurait être adoptée sans un consensus. Vous avez aujourd'hui une majorité pléthorique, qui vous permet de la faire adopter elle seule. La démocratie, ce n'est pas cela: c'est aussi le respect des oppositions, et je souhaite que nos débats nous permettent d'y parvenir.

M. le président. La parole est à M. David Habib.

M. David Habib. M. Schellenberger a bien présenté les enjeux du débat. Parmi les questions abordées lors des réunions du Bureau, certaines concernent, par exemple, les levées d'immunité parlementaire. J'ai bien noté que les présidents de groupe ne pourraient pas voter mais je ne suis pas certain que la présence des présidents renforce, d'un point de vue politique, le caractère inattaquable des décisions du Bureau. J'ai connu certaines situations particulières lors de la précédente législature, et M. le président en a sans doute connu également depuis qu'il est président de l'Assemblée. J'ai le sentiment qu'il faut maintenir la séparation entre les décisions politiques prises à la Conférence des présidents, et certaines décisions requérant un consensus et relevant exclusivement du Bureau, qui doivent être appréhendées d'un point de vue non pas politique, mais administratif ou technique.

Je n'avais pas fait part de ces observations en commission, mais les propos de M. Schellenberger m'ont conduit à penser que nous avions peut-être oublié, lors de l'examen de cet article, certaines choses qui méritent d'être réexaminées par l'Assemblée. La Conférence des présidents doit garder toute sa dimension politique, et les réunions du Bureau, auxquelles, par exemple, les questeurs participent, doivent conserver leur dimension très technique.

M. le président. Je suis saisi de deux amendements identiques, n^{os} 78 et 381, qui visent à supprimer l'article.

La parole est à M. Gilles Lurton, pour soutenir l'amendement n^o 78.

M. Gilles Lurton. Il est défendu.

M. le président. Les deux amendements suivants ne sont pas défendus.

La parole est à M. Philippe Gosselin, pour soutenir l'amendement n^o 381.

M. Philippe Gosselin. Le débat va déjà très vite, monsieur le président !

M. le président. Parce qu'il y a beaucoup d'absents – qui pourraient nous épargner leurs amendements, j'en suis bien d'accord !

M. Philippe Gosselin. Les absents ont tort ! Nul besoin de modifier le règlement pour que les absents ne s'expriment pas... (*Sourires.*)

S'agissant de cet article, nous n'avons pas de désaccord idéologique frontal, mais nous tenons à partager une conviction. Il nous semble que chaque organe a son intérêt. La Conférence des présidents réunit, autour des présidents, le président de l'Assemblée, et un certain nombre de personnes. Le Bureau, lui, est composé de vice-présidents, de secrétaires, etc. S'il peut apparaître intéressant d'élargir leur composition pour les rendre plus démocratiques, la représentation de l'ensemble est déjà assurée dans les différentes instances : le risque est donc plutôt d'entretenir une confusion. En outre, participer sans avoir le droit de vote est frustrant et peut entraîner d'autres inconvénients. En réalité, il est préférable d'en rester aux organes tels qu'ils existent, sans les rendre perméables à l'autre.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Sylvain Waserman, rapporteur. Toutes les solutions ont des écueils. Si on altère le mode de décisions des instances, il pourrait effectivement y avoir une confusion.

Notre proposition est motivée par un objectif d'efficacité. Nous savons que les décisions seront prises conformément aux règles du Bureau, d'une part, et de la Conférence des présidents, d'autre part. Ces instances suivent des logiques différentes. Pour participer aux deux, en tant que vice-président, je pense que nous gagnerons en efficacité, car nous pourrions nous exprimer et décider directement, au bon niveau et au bon moment. Personnellement, je suis favorable à la présence des présidents. Si nous avons conscience de cet écueil, nous veillerons à ne pas y tomber, sous la présidence du président de l'Assemblée. Je suis défavorable à ces amendements de suppression.

M. le président. La parole est à M. Raphaël Schellenberger.

M. Raphaël Schellenberger. Monsieur le rapporteur, j'ai le sentiment que vous cherchez à définir des règles qui sont, comme souvent dans notre assemblée, très bavardes, superfétatoires, et qui ont tendance à essayer de réglementer, de régler et d'organiser des choses qui relèvent du fonctionnement normal, et notamment de la façon de présider.

Les discussions au sein de la Conférence des présidents ou du Bureau de l'Assemblée sont plus efficaces et plus rapides depuis que le président de notre institution a changé, si j'en juge par la durée des réunions. Mais ce n'est pas parce que certains présidents ont laissé traîner des discussions en longueur que les règles sont forcément mauvaises : cela peut dépendre simplement de la façon de présider ! Ce n'est pas parce que la façon de présider est mauvaise qu'il faut absolument poser des règles nouvelles en espérant que l'institution sera mieux présidée.

M. Erwan Balanant. Pourquoi attaquer le président actuel ?

M. Raphaël Schellenberger. Avez-vous bien écouté ce que j'ai dit ? C'est plutôt un compliment que je faisais au président actuel de notre institution !

Monsieur Balanant, si vous n'appréciez pas ces compliments sur l'actuelle façon d'animer les réunions du Bureau et de la Conférence des présidents, c'est votre problème. Reste que nous sommes en train d'édicter des règles parce qu'un ancien président de l'Assemblée nationale a laissé notre institution dans un état très dégradé. Aujourd'hui, il n'est plus parmi nous, c'est pourquoi nous sommes peut-être mal à l'aise lorsque nous en parlons...

M. David Habib. Pas moi !

M. Raphaël Schellenberger. Ce n'est pas parce que l'Assemblée a été mal présidée qu'il faut absolument édicter des règles sur la façon de la présider.

(Les amendements identiques n^{os} 78 et 381 ne sont pas adoptés.)

M. le président. Je suis saisi de deux amendements, n^{os} 621 et 551, qui peuvent faire l'objet d'une présentation groupée.

La parole est à Mme Emmanuelle Ménard, pour les soutenir.

Mme Emmanuelle Ménard. Avant de défendre ces deux amendements très proches, j'aurais aimé pouvoir soutenir mon amendement n^o 718, qui vise à aligner le statut des députés non inscrits sur celui des sénateurs non inscrits, mais le service de la séance l'a placé après l'article 2.

Par nos deux amendements n^{os} 621 et 551, Mme Lorho et moi-même proposons qu'un représentant des députés non inscrits puisse participer aux réunions des présidents de groupes. Ces amendements n'enlèvent rien à personne : ils donnent un droit aux non inscrits, qui pourront mieux participer à la vie de l'Assemblée nationale. Ce faisant, ils permettent de lutter contre une certaine opacité.

Cette dernière n'est ni voulue, ni organisée, mais depuis deux ans que je siége avec vous dans cette assemblée, je constate que les députés non inscrits souffrent d'un déficit d'information chronique et constant. Certes, nous pouvons toujours récupérer ces informations en appelant le service de la séance ou en consultant le site internet, mais nous les recevons toujours un temps après les autres. Or, comme je ne cesserai de le rappeler pendant nos débats, les députés non inscrits sont des députés comme les autres. Nous avons été élus comme les autres, et nous devrions avoir les mêmes droits que les autres. Ce n'est pas le cas, et c'est dommage pour la démocratie parlementaire.

M. le président. Quel est l'avis de la commission sur ces deux amendements ?

M. Sylvain Waserman, rapporteur. Défavorable. Je ne répéterai pas que cette proposition de résolution comporte six avancées en faveur des députés non inscrits. Je comprends et respecte votre volonté d'aller plus loin, mais il se trouve que les groupes politiques ont été reconnus dans la Constitution en 2008. Aussi, le choix ou le fait de ne pas appartenir à un groupe politique ne peut pas être contourné en inventant une organisation qui rassemblerait les députés non inscrits et leur donnerait un porte-parole.

M. le président. La parole est à M. Philippe Gosselin.

M. Philippe Gosselin. Tout à l'heure, un certain nombre d'entre nous évoquions le droit de défense individuelle des amendements et la nécessité d'autoriser les prises de parole en séance publique. Les députés non inscrits jouissent de ces droits, qu'ils utilisent d'ailleurs régulièrement, et à juste titre. Cependant, il convient de distinguer la situation des groupes politiques, dont l'existence est reconnue par la Constitution, et celle des non inscrits. J'entends bien que certains députés non inscrits ne le sont pas volontairement, notamment s'ils ne sont pas en nombre suffisant pour constituer un réseau ou un groupe cohérent à l'Assemblée nationale, mais il faut maintenir l'équilibre existant. Cette proposition de résolution contient déjà un certain nombre d'avancées pour les députés non inscrits, que notre rapporteur a évoquées et qui constituent un signal plutôt cohérent.

M. le président. La parole est à Mme Emmanuelle Ménard.

Mme Emmanuelle Ménard. J'admets que la préférence donnée aux groupes politiques est constitutionnelle, et je ne la remets pas en cause. Cependant, nos concitoyens élisent leurs députés en fonction d'une personnalité et d'un nom : ils ne tiennent pas forcément compte d'un groupe. Je peux prendre l'exemple de députés présents. Pardonnez-moi de vous prendre à partie, monsieur Castellani, mais vos électeurs ne vous ont pas élu pour siéger au sein du groupe Libertés et territoires, puisque ce groupe n'existait pas alors !

M. Thierry Benoit. C'est vrai !

M. Philippe Gosselin. Ce n'est pas faux...

Mme Emmanuelle Ménard. Il n'est donc pas cohérent d'avantager systématiquement les groupes politiques. Cela ne me dérange pas que les groupes aient des droits ; je voudrais simplement que les députés non inscrits aient les mêmes droits.

(Les amendements n^{os} 621 et 551, successivement mis aux voix, ne sont pas adoptés.)

(L'article 1^{er} est adopté.)

Après l'article 1^{er}

M. le président. La parole est à Mme Mathilde Panot, pour soutenir l'amendement n^o 656 portant article additionnel après l'article 1^{er}.

Mme Mathilde Panot. Nous proposons d'attribuer la moitié des postes de vice-président, de questeur et de secrétaire aux députés membres des groupes d'opposition et minoritaires. Pour faciliter cette répartition, nous porterions le nombre de questeurs à quatre. Il me semble important de modifier ainsi le règlement de notre Assemblée.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Sylvain Waserman, rapporteur. Défavorable. Il est essentiel de reproduire la composition politique de notre hémicycle dans les instances de gouvernance de l'Assemblée – c'est l'un des fondements de notre modèle démocratique actuel. Nous ne passerons pas à la VI^e République à l'occasion de l'examen d'un amendement tendant à modifier le règlement de l'Assemblée nationale.

M. Régis Juanico. C'est dommage !

M. Sylvain Waserman, rapporteur. C'est peut-être dommage, mais nous ne le ferons pas ! *(Sourires.)* Mais, au-delà des raisons constitutionnelles, je répète qu'il est important que la composition de nos instances de gouvernance reflète le plus possible la pluralité et la diversité des députés siégeant dans notre hémicycle.

M. le président. La parole est à M. Raphaël Schellenberger.

M. Raphaël Schellenberger. Nous sommes évidemment défavorables à cet amendement du groupe La France insoumise, même s'il pourrait vous aider, monsieur le rapporteur, à rendre votre texte plus cohérent. En effet, cet amendement s'inscrit dans la confusion des rôles des différentes institutions que vous avez instaurée à l'article 1^{er}. À partir du moment où l'institution de gestion qu'est le Bureau de l'Assemblée répond à une logique politique, alors il est logique d'aller au bout de la démarche et de veiller à l'équilibre politique de cette institution de gestion. Nous y sommes opposés. À notre sens, les institutions de gestion que sont le Bureau et la questure doivent rester des outils de contrôle de la démocratie ; en cela, une représentation de l'opposition visant à garantir une certaine transparence nous semble suffisante. Pour autant, je le répète, il n'est pas surprenant qu'un tel amendement ait été présenté puisqu'il est cohérent avec l'incohérence que vous avez introduite à l'article 1^{er}.

M. Erwan Balanant. Oh là là !

(L'amendement n^o 656 n'est pas adopté.)

M. le président. La parole est à Mme Mathilde Panot, pour soutenir l'amendement n^o 694.

Mme Mathilde Panot. Nous avons déjà discuté avec M. le rapporteur de cet amendement portant sur la parité femmes-hommes au sein du Bureau de l'Assemblée nationale. Il y a eu des avancées sur cette question, mais la parité n'est toujours pas effective, ce qui nous semble extrêmement dommageable d'un point de vue politique.

Je sais ce que vous allez me répondre, monsieur le rapporteur : que nous ne pouvons pas obliger des groupes à présenter une femme pour un poste particulier. Mais vous aviez évoqué la possibilité d'un sous-amendement... Nous devons absolument avancer sur cette question. Il n'est pas possible qu'en France, en 2019, le Bureau de l'Assemblée nationale ne soit pas paritaire.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Sylvain Waserman, rapporteur. Nous partageons bien évidemment votre objectif. En la matière, nous avons fait des progrès importants, mais tant que nous n'aurons pas atteint la parité, ils ne seront pas suffisants.

Cet amendement comporte une limite démocratique. Pourrions-nous réfuter le candidat d'un groupe disposant d'un seul siège au motif qu'il n'a pas le genre attendu ? Vous comprendrez donc que des raisons démocratiques et de gouvernance nous amènent, à regret, à repousser cet amendement. Nous devons nous efforcer de respecter l'exigence de parité, que nous étendrons d'ailleurs aux bureaux des commissions, mais nous ne pouvons malheureusement pas garantir à ce stade un résultat de parité parfaite.

M. le président. La parole est à Mme Mathilde Panot.

Mme Mathilde Panot. Monsieur le rapporteur, nous avons déjà discuté ensemble de ce sujet. Vous aviez alors évoqué la possibilité de déposer un sous-amendement concernant les groupes présentant deux ou trois candidats au Bureau et visant à garantir la parité au niveau de ces candidatures. Qu'en est-il aujourd'hui ?

(L'amendement n° 694 n'est pas adopté.)

M. le président. La parole est à M. Pierre-Henri Dumont, pour soutenir l'amendement n° 570.

M. Pierre-Henri Dumont. Nous avons examiné récemment le projet de loi habilitant le Gouvernement à prendre par ordonnances les mesures de préparation au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne. Pour la première fois, nous n'avons pas disposé de l'avis du Conseil d'État avant l'examen du texte. Notre amendement de précision vise à éviter que cette situation ne se reproduise.

Vous le savez, l'article 39 de la Constitution dispose qu'avant d'être délibéré en conseil des ministres et déposé sur le bureau de l'une des deux assemblées, un projet de loi est soumis pour avis au Conseil d'État. Il convient qu'avant l'examen du texte par l'une des deux chambres, cet avis soit transmis aux députés, par exemple par l'intermédiaire du président de l'Assemblée nationale. Une fois de plus, il s'agit d'éviter que ne se reproduise la situation totalement anormale à laquelle nous avons été confrontés lors de la discussion du projet de loi sur le Brexit. *(M. Raphaël Schellenberger applaudit.)*

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Sylvain Waserman, rapporteur. Le règlement de l'Assemblée nationale ne peut en aucun cas imposer à l'exécutif des obligations nouvelles. En ce sens, il ne serait pas constitutionnel d'obliger le Gouvernement à nous communiquer tel ou tel élément. Cependant, la pratique du gouvernement actuel, comme du gouvernement précédent d'ailleurs, est de rendre publics ces avis du Conseil d'État.

M. Pierre-Henri Dumont et M. Philippe Gosselin. Lors de l'examen du projet de loi sur le Brexit, il ne l'a pas fait !

M. Sylvain Waserman, rapporteur. Avis défavorable.

M. le président. La parole est à M. Raphaël Schellenberger.

M. Raphaël Schellenberger. Monsieur le rapporteur, dire des choses dans l'hémicycle ne les transforme pas en vérités. Pierre-Henri Dumont a bien précisé que, lors de l'examen du projet de loi sur le Brexit, qui était quand même un texte important pour l'avenir de la construction européenne et le fonctionnement de nos pouvoirs publics, nous n'avons pas été éclairés par l'avis du Conseil d'État. Vous avez beau invoquer la pratique, cette dernière souffre d'exceptions, de surcroît sur des textes essentiels.

Votre réponse sur l'inconstitutionnalité supposée de cet amendement souligne l'une des carences majeures de cette proposition de résolution et du processus qui a conduit à son examen : nous discutons d'une réforme du règlement alors même que nous savons que le Gouvernement a l'intention de nous soumettre une révision de la Constitution.

M. David Habib. Exactement ! C'est ce que nous disons depuis le début de l'après-midi !

M. Bruno Questel. Cela n'a rien à voir !

M. Raphaël Schellenberger. Certes, nous avons dit nous-mêmes, l'été dernier, que certaines choses pouvaient être réformées dans le fonctionnement de notre Assemblée sans toucher à la Constitution. Mais si une révision de la Constitution nous permet d'aller plus loin, à quoi cela sert-il de se précipiter à réformer le règlement alors qu'un projet de loi constitutionnelle pourrait, dans quelques semaines ou quelques mois, nous ouvrir des perspectives nouvelles pour améliorer nos travaux ?

Je ne comprends pas votre précipitation à vouloir absolument étudier ce texte avant l'examen de la réforme constitutionnelle – si ce n'est, peut-être, parce que vous espérez mettre en application certaines de ses dispositions afin de réduire le temps dont nous disposerons pour discuter de la loi fondamentale.

(L'amendement n° 570 n'est pas adopté.)

M. le président. La parole est à M. Régis Juanico, pour soutenir l'amendement n° 209.

M. Régis Juanico. Avec cet amendement, les députés du groupe Socialistes et apparentés entendent garantir une meilleure représentativité du Bureau de l'Assemblée nationale.

L'amendement prévoit, d'abord que l'élection des vice-présidents, des questeurs et des secrétaires reproduit la configuration politique de l'Assemblée. En l'état actuel, en effet, le règlement prévoit que cette élection « a lieu en s'efforçant de reproduire la configuration politique de l'Assemblée ». Or, eu

égard aux missions essentielles que remplit le Bureau, il est fondamental que les différents groupes y soient justement représentés.

Il prévoit ensuite que cette élection « respecte la parité entre les femmes et les hommes », alors que le règlement prévoit seulement aujourd'hui qu'elle a lieu en s'efforçant de respecter ce principe, qui a valeur constitutionnelle. On peut en effet constater qu'à ce jour, le Bureau de l'Assemblée est composé de treize hommes et de neuf femmes. Si l'on entre davantage dans le détail, on observe que les postes de vice-présidents sont occupés par deux femmes et six hommes, et les postes de questeurs par une femme et deux hommes.

M. Bruno Millienne. Vous n'y avez pas pensé en 2014!

M. le président. Quel est l'avis de la commission?

M. Sylvain Waserman, rapporteur. À propos de la parité, ma réponse sera la même que tout à l'heure: il existe une intention, traduite par les mots « s'efforcer de » reproduire la diversité politique et la parité. Vous savez que les nominations au Bureau se font par consensus et, à défaut de consensus, par élection spécifiques: il ne peut donc pas y avoir de résultat à gouvernance actuelle.

Nous pourrions certes refonder totalement la gouvernance du Bureau et de nos institutions de décision interne, mais nous avons fait le choix d'en rester à notre tradition, qui consiste à affirmer que nous nous efforçons de répliquer la

diversité de l'opinion publique et la parité. L'avis de la commission est donc défavorable, car nous ne pouvons pas imposer un objectif de résultat.

(L'amendement n° 209 n'est pas adopté.)

M. le président. La suite de la discussion est renvoyée à la prochaine séance.

2

ORDRE DU JOUR DE LA PROCHAINE SÉANCE

M. le président. Prochaine séance, ce soir, à vingt et une heures trente:

Suite de l'examen de la proposition de résolution tendant à modifier le Règlement de l'Assemblée nationale.

La séance est levée.

(La séance est levée à vingt heures.)

*Le Directeur du service du compte rendu de
la séance de l'Assemblée nationale*

SERGE EZDRA