



N° 1467

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DIX-SEPTIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 28 mai 2025.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA
LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE SUR
LA PROPOSITION DE RÉSOLUTION

*tendant à modifier le **Règlement de l'Assemblée nationale**
afin de **simplifier l'organisation de certains scrutins**
et l'examen des lois organiques*

PAR M. ROLAND LESCURE

Député

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
COMMENTAIRE DES ARTICLES	7
<i>Article 1^{er}</i> (art. 36 du Règlement de l'Assemblée nationale) : Suppression du renvoi par principe des projets et propositions de loi organique à la commission des Lois	7
<i>Article 2</i> (art. 65 du Règlement de l'Assemblée nationale) : Simplification de la procédure de vote lors de la dernière lecture d'une loi organique ou d'un scrutin sur une déclaration du Gouvernement en application de l'article 50-1 de la Constitution	12
<i>Article 3</i> (art. 132 du Règlement de l'Assemblée nationale) : Coordination résultant du vote par scrutin public ordinaire sur une déclaration du Gouvernement en application de l'article 50-1 de la Constitution.....	16
COMPTE RENDU DES DÉBATS	19
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	33

MESDAMES, MESSIEURS,

La présente proposition de résolution tendant à modifier le Règlement de l'Assemblée nationale (RAN) a été déposée par la Présidente de l'Assemblée nationale, Mme Yaël Braun-Pivet, le 17 avril dernier, à la suite d'un accord entre l'ensemble des présidents de groupes parlementaires. Son objet est double :

– d'une part, son **article 1^{er} supprime le renvoi systématique des projets et des propositions de loi organique à la commission des Lois**, actuellement prévu à l'article 36 du Règlement de l'Assemblée nationale. Un tel renvoi s'avère parfois problématique, notamment dans le cadre du pouvoir de nomination que le Président de la République exerce après avis des commissions permanentes compétentes de chaque assemblée ainsi que lorsque sont modifiées les lois organiques relatives aux lois de finances ou aux lois de financement de la sécurité sociale. Une telle modification du Règlement **conduira, en pratique, à renvoyer les projets et les propositions de loi organique à la commission compétente en fonction de leur contenu**, comme le fait aujourd'hui le Sénat. Cette réforme n'aura pas d'impact significatif sur le volume d'activité de la commission des Lois, dans la mesure où la quasi-totalité des lois organiques continueront de lui être renvoyées au titre de ses autres compétences. Elle **ne doit donc pas, aux yeux de votre rapporteur, conduire à une réduction des moyens, humains comme matériels, affectés à la commission** ;

– d'autre part, ses articles 2 et 3 **remplacent le vote par scrutin public à la tribune ou dans les salons voisins de l'hémicycle** lors de la dernière lecture d'une loi organique ou d'un scrutin sur une déclaration du Gouvernement en application de l'article 50-1 de la Constitution **par un scrutin public ordinaire réalisé par voie électronique** dans l'hémicycle. Une telle modification des articles 65 et 132 du Règlement **réduira la durée de ces scrutins d'une trentaine de minutes à quelques secondes**, grâce au recours aux boîtiers individuels de vote. Elle simplifiera drastiquement l'organisation de ces scrutins, qui nécessitent aujourd'hui l'édition et la distribution de bulletins de vote dans les salons ainsi que la tenue des bureaux de vote par les secrétaires du Bureau de l'Assemblée.

Outre les votes sur les nominations personnelles, qui sont secrets, demeureront organisés à la tribune ou dans les salons les scrutins publics :

– visant à demander la réunion d'une session extraordinaire (article 29 de la Constitution) ;

– lorsque la responsabilité du Gouvernement est engagée (alinéa 1^{er} de l'article 49 de la Constitution) ;

– pour le vote d’une motion de censure (alinéas 2 et 3 de l’article 49 de la Constitution),

– pour l’adoption d’une motion autorisant l’adoption par le Congrès d’un projet de loi autorisant l’adhésion d’un État à l’Union européenne (alinéa 2 de l’article 88-5 de la Constitution).

Si ces mesures, que votre commission a adoptées à l’unanimité, ne constituent pas une réforme en d’ampleur du Règlement de notre Assemblée – elles n’en ont d’ailleurs pas l’ambition –, elles permettent à notre institution, dans le contexte politique actuel, de **continuer à faire évoluer ses règles et à se moderniser**, ainsi que nous l’avons fait en adoptant le 12 mars dernier, à l’unanimité, la résolution de la Présidente de l’Assemblée et de notre collègue Sébastien Peytavie supprimant le vote par assis et levé.

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 1^{er}

(art. 36 du Règlement de l'Assemblée nationale)

Suppression du renvoi par principe des projets et propositions de loi organique à la commission des Lois

Adopté par la Commission sans modifications

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article supprime le renvoi systématique des projets et des propositions de loi organique à la commission des Lois.

➤ **Dernières modifications intervenues**

L'article 36 du Règlement de l'Assemblée nationale a été modifié pour la dernière fois par l'article 5 de la résolution n° 281 du 4 juin 2019, lequel a supprimé le renvoi de droit à la commission des Lois des pétitions adressées au Président de l'Assemblée nationale, qui sont depuis lors renvoyées à la commission permanente compétente en fonction de leur contenu.

➤ **Position de la Commission**

La Commission a **adopté l'article 1^{er} sans modification.**

I. L'ÉTAT DU DROIT

A. LA COMPÉTENCE DE LA COMMISSION DES LOIS EST FIXÉE PAR L'ARTICLE 36 DU RÈGLEMENT DE L'ASSEMBLÉE

L'article 36 du Règlement de l'Assemblée nationale fixe la dénomination et la compétence des huit commissions permanentes de l'Assemblée. Ainsi, en application du 8° de l'article 36 du RAN, la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République est compétente en matière :

- de lois constitutionnelles ;
- de lois organiques ;
- de Règlement ;

- de droit électoral ;
- de droits fondamentaux ;
- de libertés publiques ;
- de sécurité ;
- de sécurité civile ;
- de droit administratif ;
- de fonction publique ;
- d’organisation judiciaire ;
- de droit civil, commercial et pénal ;
- d’administration générale et territoriale de l’État ;
- de collectivités territoriales.

À titre de comparaison, **une telle répartition des compétences entre commissions permanentes n’existe pas dans le Règlement du Sénat** ; le renvoi d’un texte à une commission permanente y est effectué sur la base de sa dénomination et de la pratique parlementaire.

B. UNE COMPÉTENCE DE PRINCIPE DE LA COMMISSION DES LOIS EN MATIÈRE DE LOIS ORGANIQUES

L’article 36 du RAN désigne la **commission des Lois comme compétente en matière de lois organiques**, lesquelles sont prises dans des domaines limitativement énumérés par la Constitution pour en déterminer certaines modalités d’application.

Un tel renvoi à la commission des Lois se justifie également, de façon quasi-systématique, au regard de la compétence de la commission des Lois en matière de lois constitutionnelles. Pour autant, tel n’est pas nécessairement le cas lorsque le contenu de ces lois organiques relève, au fond, du champ de compétence d’une autre commission permanente.

1. Les lois organiques prévues à l’article 13 de la Constitution en matière de nominations

Les lois organiques relatives au pouvoir de nomination du Président de la République sont susceptibles de **porter sur des fonctions ou des emplois qui relèvent, au fond, de la compétence d’une autre commission permanente que de celle des Lois**.

Tel est régulièrement le cas des **lois organiques prises sur le fondement du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution**, lesquelles déterminent les emplois ou fonctions auxquelles il est pourvu après avis public de la commission permanente compétente de chaque assemblée.

Sont ainsi concernés 51 emplois ou fonctions, en application de la loi organique n° 2010-837 du 23 juillet 2010 ⁽¹⁾. En pratique, les **quatorze lois organiques l'ayant ultérieurement modifiée** ⁽²⁾ **ont été examinées par la commission des Lois de l'Assemblée alors que seulement cinq d'entre elles** portaient, à leur dépôt, sur des nominations relevant de la compétence de la commission des Lois ; les neuf autres textes organiques lui ont été renvoyés sur le seul fondement de sa compétence en matière de lois organiques, alors même que ces textes organiques se bornaient, pour la plupart, à tirer la conséquence d'un projet ou d'une proposition de loi ordinaire, notamment dans le cadre de fusions d'organismes ou de changement de dénomination.

Une telle situation est de nature à **complexifier l'examen de ces textes**, réalisé par deux commissions distinctes désignant des rapporteurs différents et pouvant aboutir, en l'absence d'adoption conforme du texte organique par les deux assemblées, à deux commissions mixtes paritaires aux bureaux distincts ⁽³⁾.

En la matière, la **pratique sénatoriale diffère de celle de l'Assemblée**, le président du Sénat renvoyant de tels projets ou propositions de loi organique à la commission permanente compétente pour se prononcer sur la nomination. Lorsque le projet ou la proposition de loi organique est le simple complément d'un projet ou d'une proposition de loi ordinaire, cela permet que les deux textes soient examinés par la même commission.

Par ailleurs, des lois organiques prises sur **le fondement du quatrième alinéa de l'article 13 de la Constitution**, qui dispose qu'une « *loi organique détermine les autres emplois* » ⁽⁴⁾ *auxquels il est pourvu en conseil des ministres ainsi*

⁽¹⁾ Loi organique n° 2010-837 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution.

⁽²⁾ Ces modifications de l'annexe à la loi organique consistaient à ajouter ou retirer des emplois ou fonctions, à modifier la nature des emplois ou fonctions concernés ou encore à modifier l'intitulé des organismes, notamment à la suite de fusions.

⁽³⁾ Ce fut par exemple le cas, en 2019, de :

- la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi portant création de l'Office français de la biodiversité et de la chasse, modifiant les missions des fédérations des chasseurs et renforçant la police de l'environnement, laquelle a désigné Mme Barbara Pompili, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale ;
- la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte les dispositions restant en discussion du projet de loi organique modifiant la loi organique n° 2010-837 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution, laquelle a désigné M. Jean-Pierre Pont, député, rapporteur pour l'Assemblée.

⁽⁴⁾ Il s'agit des emplois autres que ceux énumérés au troisième alinéa de l'article 13 de la Constitution, à savoir ceux de conseillers d'État, de grand chancelier de la Légion d'honneur, d'ambassadeurs et d'envoyés extraordinaires, de conseillers maîtres à la Cour des comptes, de préfets, de représentants de l'État dans les

que les conditions dans lesquelles le pouvoir de nomination du Président de la République peut être par lui délégué pour être exercé en son nom», seraient également susceptible de concerner, au fond, d'autres commissions permanentes que celle des Lois.

Cette situation est hypothétique, dans la mesure où les deux seules modifications de l'ordonnance n° 58-1136 du 28 novembre 1958 portant loi organique concernant les nominations aux emplois civils et militaires de l'État relevaient, au fond, de la compétence de la commission des Lois ⁽¹⁾.

Il n'est pour autant pas inenvisageable que des modifications de la liste des emplois pourvus en Conseil des ministres ⁽²⁾ ou de la liste des emplois pour lesquels le Président de la République ne peut déléguer sa compétence de nomination ⁽³⁾ **puissent concerner, au fond, d'autres commissions que celle des Lois** : tel serait par exemple le cas en matière d'emplois dans les armées – le 5° de l'article 36 du RAN attribuant la compétence en matière de personnels civils et militaires des armées à la commission de la défense nationale et des forces armées.

2. Les lois organiques en matière de finances publiques

Plusieurs lois organiques en matière de finances publiques sont par ailleurs susceptibles d'intéresser, autant si ce n'est plus, d'autres commissions que celle des Lois. Cela concerne en particulier :

– **les lois organiques relatives aux lois de finances, prises sur le fondement des articles 34 et 47 de la Constitution**, alors même que l'examen des lois de finances relève de la compétence de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire ⁽⁴⁾ ;

– **les lois organiques relatives aux lois de financement de la sécurité sociale, prises sur le fondement des articles 34 et 47-1 de la Constitution**, alors même que l'examen des lois de financement relève de la compétence de la commission des affaires sociales ⁽⁵⁾ ;

collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 et en Nouvelle-Calédonie, d'officiers généraux, de recteurs des académies et de directeurs d'administrations centrales.

⁽¹⁾ Il s'agit des modifications opérées par :

– la loi organique n° 2016-1090 du 8 août 2016 relative aux garanties statutaires, aux obligations déontologiques et au recrutement des magistrats ainsi qu'au Conseil supérieur de la magistrature ;

– la loi organique n° 92-189 du 25 février 1992 modifiant l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature.

⁽²⁾ Article 1^{er} de l'ordonnance n° 58-1136 du 28 novembre 1958 portant loi organique concernant les nominations aux emplois civils et militaires de l'État.

⁽³⁾ Article 2 de l'ordonnance n° 58-1136 du 28 novembre 1958 portant loi organique concernant les nominations aux emplois civils et militaires de l'État.

⁽⁴⁾ 7° de l'article 36 du RAN.

⁽⁵⁾ 4° de l'article 36 du RAN.

– les lois organiques relatives à la programmation des finances publiques, prises sur le fondement du dernier alinéa de l'article 34 de la Constitution, alors même que l'examen des lois de programmation des orientations pluriannuelles des finances publiques relève de la compétence de la commission des finances ⁽¹⁾.

Dans de telles situations, l'Assemblée nationale a quasi-systématiquement fait le choix de constituer une commission spéciale, ne renvoyant pas à la commission des Lois des textes organiques relevant, par leur objet, de la compétence d'une autre commission. Tel fut par exemple le cas :

– de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, dite « **LOLF** », et de ses principales modifications ultérieures ⁽²⁾, tandis que le Sénat a renvoyé ces textes à sa commission des finances ;

– de la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la **programmation et à la gouvernance des finances publiques**, le Sénat l'ayant également renvoyée à sa commission des finances ;

– de la loi organique n° 2022-354 du 14 mars 2022 relative aux lois de financement de la sécurité sociale, dite « **LOLFSS** », même si la LOLFSS de 2005 ⁽³⁾ et sa modification en 2010 ⁽⁴⁾ avaient été renvoyées à la commission des Lois de l'Assemblée – le Sénat ayant fait le choix de renvoyer ces trois textes à sa commission des affaires sociales.

Enfin, les lois organiques prises sur le fondement de l'article 72-2 de la Constitution relatives à l'**autonomie financière des collectivités territoriales sont susceptibles d'intéresser tant la commission des Lois que la commission des finances**. Il est cependant à noter que la seule loi organique prise sur ce fondement ⁽⁵⁾, qui n'a pas été modifiée depuis sa promulgation en 2004, avait été examinée, au Sénat comme à l'Assemblée, par les commissions des Lois – et les commissions des finances des deux assemblées s'étaient alors saisies pour avis.

⁽¹⁾ En pratique, depuis la loi organique n° 2021-1836 du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques, de telles dispositions organiques sont insérées dans la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances. Ces dispositions relevaient auparavant de la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, abrogée depuis lors.

⁽²⁾ Tel fut ainsi le cas de :

– la loi organique n° 2005-779 du 12 juillet 2005 modifiant la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances ;

– la loi n° 2021-1836 du mardi 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques ;

– la loi organique n° 2024-1177 du vendredi 13 décembre 2024 portant réforme du financement de l'audiovisuel public.

⁽³⁾ Loi organique n° 2005-881 du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale.

⁽⁴⁾ Loi organique n° 2010-1380 du 13 novembre 2010 relative à la gestion de la dette sociale.

⁽⁵⁾ Loi n° 2004-758 du 29 juillet 2004 prise en application de l'article 72-2 de la Constitution relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales.

II. LA RÉFORME PROPOSÉE

Afin de remédier aux difficultés résultant du renvoi systématique, à la commission des Lois de l'Assemblée, des projets et des propositions de loi organique dans les cas où ceux-ci relèvent, au fond, de la compétence d'une autre commission permanente, l'article 1^{er} de la présente proposition de résolution modifie l'article 36 du RAN afin de **supprimer, à son 8°, la compétence de principe de la commission des Lois en matière de lois organiques.**

Une telle modification conduira à renvoyer les projets et propositions de loi organique à la commission compétente en fonction de leur contenu, comme le fait aujourd'hui le Sénat.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION

La Commission a adopté l'article 1^{er} sans modification.

*

* *

Article 2

(art. 65 du Règlement de l'Assemblée nationale)

Simplification de la procédure de vote lors de la dernière lecture d'une loi organique ou d'un scrutin sur une déclaration du Gouvernement en application de l'article 50-1 de la Constitution

Adopté par la Commission sans modifications

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article remplace le vote par scrutin public à la tribune ou dans les salons voisins de l'hémicycle lors de la dernière lecture d'une loi organique ou sur un scrutin sur une déclaration du Gouvernement en application de l'article 50-1 de la Constitution par un scrutin public ordinaire réalisé par voie électronique dans l'hémicycle.

➤ **Dernières modifications intervenues**

L'article 65 du Règlement de l'Assemblée nationale a été modifié pour la dernière fois par l'article 44 de la résolution n° 292 du 27 mai 2009, lequel a ajouté à la liste des cas où le vote par scrutin public est de droit les votes sur une déclaration faite par le Gouvernement en application de l'article 50-1 de la

Constitution, créé par la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V^e République.

➤ **Position de la Commission**

La Commission a **adopté l'article 2 sans modification.**

I. L'ÉTAT DU DROIT

Le chapitre XIII du Règlement de l'Assemblée nationale détermine les différents modes de votation.

A. LES VOTES PEUVENT AVOIR LIEU À MAIN LEVÉE, PAR SCRUTIN PUBLIC ORDINAIRE, PAR SCRUTIN PUBLIC À LA TRIBUNE OU DANS LES SALONS

Conformément à l'article 27 de la Constitution et ainsi que le rappelle l'article 62 du Règlement, **le vote des députés est toujours personnel**. Les délégations de vote ne peuvent être effectuées pour les scrutins publics que dans les conditions fixées par l'article 1^{er} de l'ordonnance n° 58-1066 du 7 novembre 1958 portant loi organique ⁽¹⁾.

L'article 63 du RAN prévoit que, sauf pour les votes sur des nominations personnelles pour lesquels le scrutin est secret, les votes s'expriment soit :

- à main levée ;
- au scrutin public ordinaire ;
- ou au scrutin public à la tribune.

Les deux dernières modalités de vote, dites « par scrutin public », sont ainsi dénommées parce que le décompte des voix est publié en annexe au compte rendu de la séance. L'article 65 précise que le vote par scrutin public est de droit :

- sur décision du Président ;
- sur demande du Gouvernement ou de la commission saisie au fond ;
- sur demande écrite du président d'un groupe ou de son délégué ;

⁽¹⁾ L'ordonnance n° 58-1066 du 7 novembre 1958 portant loi organique autorisant exceptionnellement les parlementaires à déléguer leur droit de vote énumère les cas suivants : maladie, accident ou événement familial grave empêchant le parlementaire de se déplacer ; mission temporaire confiée par le Gouvernement ; service militaire accompli en temps de paix ou en temps de guerre ; participation aux travaux des assemblées internationales en vertu d'une désignation faite par l'Assemblée nationale, en cas de session extraordinaire, absence de la métropole ; cas de force majeure appréciés par décision des bureaux des assemblées.

- lorsque la **Constitution exige une majorité qualifiée**, c’est-à-dire :
 - pour demander la réunion d’une session extraordinaire (article 29) ;
 - **pour les lois organiques, lorsque l’Assemblée nationale statue définitivement en cas de désaccord avec le Sénat** (article 46, alinéa 3) ;
 - pour le vote d’une motion de censure (article 49, alinéas 2 et 3) ;
 - pour l’adoption d’une motion autorisant l’adoption par le Congrès d’un projet de loi autorisant l’adhésion d’un État à l’Union européenne (article 88-5 alinéa 2) ;
- lorsque la responsabilité du Gouvernement est engagée en application de l’article 49 alinéa 1^{er} de la Constitution ;
- **lorsque le Gouvernement décide qu’une déclaration qu’il fait en application de l’article 50-1** de la Constitution fait l’objet d’un vote.

Lorsque la Constitution exige une majorité qualifiée, lorsque la responsabilité du Gouvernement est engagée ou lorsqu’une déclaration du Gouvernement au titre de l’article 50-1 fait l’objet d’un vote ⁽¹⁾, **le scrutin public a lieu à la tribune ⁽²⁾ ou, depuis 2003 ⁽³⁾, dans « dans les salles voisines de la salle des séances »** où plusieurs postes de vote sont installés : cette possibilité avait été ouverte dans l’objectif de gagner du temps, le déroulement des scrutins publics à la tribune ayant été jugé fastidieux.

⁽¹⁾ Dans les autres cas où le scrutin public est de droit, celui-ci prend la forme d’un scrutin public ordinaire et se déroule par procédé électronique – ou par bulletins papier (vote à l’urne) en cas de défaillance du système électronique.

⁽²⁾ Lors d’un scrutin public à la tribune, le vote a lieu obligatoirement par bulletins. Tous les députés sont alors appelés nominalement et remettent leur bulletin à l’un des secrétaires désignés, qui le dépose dans une urne placée sur la tribune.

⁽³⁾ Résolution n° 106 du 26 mars 2003.

Le vote par scrutin public à la tribune au Sénat

Au Sénat, en application de l'article 60 *bis* de son Règlement, le vote par scrutin public à la tribune est de droit :

- lors du vote en première lecture sur l'ensemble du projet de loi de finances de l'année ;
- sur l'approbation d'une déclaration de politique générale demandée au Sénat par le Gouvernement en application du dernier alinéa de l'article 49 de la Constitution.

Il est également procédé à un scrutin public à la tribune sur décision de la Conférence des présidents lors du vote sur l'ensemble d'un projet ou d'une proposition de loi.

Contrairement à l'Assemblée, le vote sur une déclaration du Gouvernement en application de l'article 50-1 de la Constitution est effectué par scrutin public ordinaire, réalisé par procédé électronique, en application de l'article 59 du Règlement du Sénat. Il en va de même pour les votes sur l'ensemble des lois organiques, aucune majorité qualifiée n'y étant d'ailleurs requise par la Constitution ⁽¹⁾.

Sous la XVI^e législature, un seul scrutin sur un vote suivant une déclaration du Gouvernement en application de l'article 50-1 de la Constitution a été organisé ; il y en a eu **neuf au cours de la XV^e législature** et **trois lors de la XIV^e législature**.

Les scrutins publics organisés à la tribune ou dans les salons dans le cadre de la lecture définitive d'une **loi organique, qui sont également rares** puisqu'ils ne sont possibles qu'en cas d'échec d'une commission mixte paritaire ⁽²⁾ sont néanmoins tout aussi chronophages. **Le dernier scrutin public organisé à cette fin remonte à la première séance du mardi 15 décembre 2020**, au cours de laquelle l'Assemblée nationale a définitivement adopté, par un scrutin public n° 3308 organisé dans les salons, le projet de loi organique n° 3692 relatif au Conseil économique, social et environnemental. **Trois autres scrutins publics ont été organisés en lecture définitive d'une loi organique sous la XV^e législature et quatre l'ont été sous la XIV^e législature.**

II. LA RÉFORME PROPOSÉE

Partant d'un constat similaire à celui ayant justifié la réforme du Règlement de 2003 afin de permettre l'organisation de scrutins publics dans les salons voisins de l'hémicycle, l'article 2 de la présente proposition de résolution **remplace le vote par scrutin public à la tribune ou dans les salons lors de la dernière lecture d'une loi organique ou d'un scrutin sur une déclaration du Gouvernement en**

⁽¹⁾ Ainsi qu'il a été évoqué supra, une telle majorité est uniquement prévue lorsque l'Assemblée nationale statue définitivement en cas de désaccord avec le Sénat (article 46, alinéa 3 de la Constitution).

⁽²⁾ L'échec de la commission mixte paritaire n'implique cependant pas nécessaire une lecture définitive, dans l'éventualité où le Sénat fait le choix, en nouvelle lecture, d'adopter conforme le texte de l'Assemblée, ce qui fut par exemple le cas pour la proposition de loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale, définitivement adoptée par le Sénat en nouvelle lecture le 9 février 2022.

application de l'article 50-1 de la Constitution par un scrutin public ordinaire réalisé par voie électronique dans l'hémicycle.

Une telle évolution réduira la durée de ces scrutins d'une **trentaine de minutes à quelques secondes**, grâce au recours aux boîtiers individuels de vote. Elle supprimera en outre les lourdeurs d'organisation nécessaires à la tenue d'un scrutin public dans les salons, qu'il s'agisse de l'édition et de la distribution des bulletins de vote ou de la tenue des bureaux de vote par les secrétaires du Bureau de l'Assemblée.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION

La Commission a adopté l'article 2 sans modification.

*

* *

Article 3

(art. 132 du Règlement de l'Assemblée nationale)

Coordination résultant du vote par scrutin public ordinaire sur une déclaration du Gouvernement en application de l'article 50-1 de la Constitution

Adopté par la Commission avec modifications

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article opère, à l'article 132 du Règlement de l'Assemblée nationale, une coordination rendue nécessaire par l'évolution, prévue à l'article 2 de la présente proposition de résolution, de la procédure de vote sur une déclaration du Gouvernement faite en application de l'article 50-1 de la Constitution.

➤ **Dernières modifications intervenues**

L'article 132 du Règlement de l'Assemblée nationale a été modifié pour la dernière fois par l'article 42 de la résolution n° 281 du 4 juin 2019, afin d'attribuer à un député n'appartenant à aucun groupe un temps de parole de cinq minutes dans le cadre du débat qui suit la déclaration du Gouvernement.

➤ **Position de la Commission**

La Commission a **adopté l'article 3 sans modification.**

I. L'ÉTAT DU DROIT

L'article 132 du Règlement précise les modalités d'organisation de la déclaration du Gouvernement faite en application de l'article 50-1 de la Constitution, laquelle peut être suivie d'un débat ⁽¹⁾ et, lorsque le Gouvernement en a ainsi décidé, d'un vote.

A. MODALITÉS D'ORGANISATION DU DÉBAT

L'article 132 du RAN précise que la Conférence des présidents fixe le temps global attribué aux groupes et aux députés n'appartenant à aucun groupe dans le cadre du débat :

- la moitié du temps global attribué aux groupes est réservé aux groupes d'opposition ;

- ce temps est réparti entre les groupes d'opposition, d'une part, et les autres groupes, d'autre part, en proportion de leur importance numérique ;

- chaque groupe dispose d'un temps minimum de dix minutes ;

- un député non inscrit dispose d'un temps de parole minimal de cinq minutes.

Le Gouvernement prend ensuite la parole le dernier pour répondre aux orateurs.

B. ORGANISATION DU VOTE SUR LA DÉCLARATION

Lorsque le Gouvernement a décidé que sa déclaration donnerait lieu à un vote, la Conférence des présidents peut autoriser des explications de vote. Les orateurs de chaque groupe disposent alors, après la clôture du débat, d'un temps de parole de cinq minutes.

Il est ensuite procédé au scrutin dans les conditions prévues au II de l'article 66 du RAN, c'est-à-dire soit par scrutin public à la tribune soit, lorsque la Conférence des présidents en a ainsi décidé, par scrutin public dans les salons.

II. LA RÉFORME PROPOSÉE

Tirant les conséquences de l'article 2 de la présente proposition de résolution, l'article 3 modifie l'article 132 du Règlement afin d'y opérer une

⁽¹⁾ L'article 132 du RAN précise ainsi que « le Gouvernement peut également demander à faire devant l'Assemblée une déclaration sans débat. Dans ce cas, après la déclaration du Gouvernement, le Président peut autoriser un seul orateur par groupe à lui répondre. Aucun vote, de quelque nature qu'il soit, ne peut avoir lieu ».

coordination, prévoyant ainsi que le vote sur la déclaration du Gouvernement se déroule conformément au I de l'article 66 du RAN, lequel précise le déroulement d'un vote par scrutin public ordinaire, réalisé par voie électronique.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION

La Commission a adopté l'article 3 sans modification.

COMPTE RENDU DES DÉBATS

Lors de sa première réunion du mercredi 28 mai 2025, la Commission examine la proposition de résolution tendant à modifier le règlement de l'Assemblée nationale afin de simplifier l'organisation de certains scrutins et l'examen des lois organiques (n° 1286) (M. Roland Lescure, rapporteur).

Lien vidéo : <https://assnat.fr/ZDgifr>

M. le président Florent Boudié. La proposition de résolution que nous examinons aujourd'hui a été déposée par la présidente de l'Assemblée nationale le 17 avril dernier, à la suite d'un accord entre les présidents des groupes parlementaires. J'ai été associé à la réflexion en tant que président de la commission des Lois et j'ai également donné mon accord, à titre personnel.

La modification proposée, essentiellement technique, sera discutée en séance publique le 4 juin selon la procédure d'examen simplifié.

La commission des Lois est, par nature et par principe, chargée de l'examen des lois organiques, y compris lorsque leur champ d'application relève d'une autre commission permanente. Aussi m'a-t-il semblé qu'il n'était pas illégitime de considérer qu'il était plus justifié et pertinent, dans la plupart des cas, que les commissions permanentes concernées par le champ d'application des lois organiques puissent les examiner avant leur passage en séance.

M. Roland Lescure, rapporteur. Cette proposition de résolution visant à modifier le Règlement de l'Assemblée nationale a été déposée par la présidente de l'Assemblée nationale, Yaël Braun-Pivet, qui a présidé notre commission des Lois de 2017 à 2022.

Les présidents de groupes parlementaires se sont accordés pour adopter ce dispositif en l'état. Je salue ce travail. Si elle était adoptée, cette résolution rendrait le fonctionnement de notre assemblée plus efficace.

Les deux anciens présidents de la commission des Lois avec lesquels j'ai échangé, MM. Sacha Houlié et Jean-Jacques Urvoas, ont reconnu l'intérêt de cette disposition pour l'efficacité du travail parlementaire, même si l'un d'eux a regretté que la commission se départisse ainsi d'un monopole historique.

Même s'il ne s'agit pas d'une réforme d'ampleur de notre Règlement, nous continuons à faire évoluer nos règles lorsque c'est nécessaire, comme nous l'avons fait le 12 mars en adoptant à l'unanimité la proposition de résolution de la présidente de l'Assemblée et de notre collègue Sébastien Peytavie supprimant le vote par assis et levé.

La présente proposition vise à simplifier deux procédures prévues par notre Règlement : l'examen des lois organiques et l'organisation de certains scrutins publics.

Son article 1^{er} supprime le renvoi systématique des projets et des propositions de lois organiques à la commission des Lois. Ce renvoi prévu à l'article 36 du Règlement s'avère parfois problématique, comme dans le cadre du pouvoir de nomination que le président de la République exerce, en application de l'article 13 de la Constitution, après avis des commissions permanentes compétentes de chaque assemblée. En effet, il est de nature à complexifier l'examen de ces textes qui ne sont souvent que la conséquence d'un texte ordinaire voté par une autre commission compétente sur le fond.

Sur les quatorze lois organiques modifiant la liste des fonctions et emplois visés par la loi organique du 23 juillet 2010, seules cinq portaient, à leur dépôt, sur des nominations relevant de la compétence de la commission des Lois – laquelle sera toujours amenée à se prononcer sur ces changements. Les neuf autres lui ont été renvoyées sur le seul fondement de sa compétence en matière de lois organiques.

Lorsque j'étais ministre de l'industrie et de l'énergie, j'ai suivi la fusion entre l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN) et l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN) : le projet de loi avait conduit la commission des Lois à se prononcer, alors qu'il aurait été plus pertinent de l'examiner en commission des affaires économiques, laquelle en avait été saisie au fond.

La situation est également problématique pour l'examen des lois organiques relatives aux finances publiques et au financement de la sécurité sociale, qui mène quasi-systématiquement à la création de commissions spéciales afin d'éviter que la commission des Lois se prononce seule.

Cette proposition de résolution permettra de simplifier ces procédures.

Ainsi, la modification de l'article 36 afin de supprimer la compétence systématique de la commission des Lois en matière de lois organiques conduira, en pratique, à renvoyer ces textes à la commission compétente en fonction de leur contenu, comme le fait le Sénat. Elle présentera aussi l'avantage de simplifier la constitution des commissions mixtes paritaires, jusqu'à présent un peu baroque avec des sénateurs membres de la commission au fond et des députés membres de la commission des Lois. Cette réforme n'aura donc pas d'impact significatif sur le volume d'activité de la commission des Lois et ne doit ainsi pas conduire à une réduction des moyens humains et matériels affectés à la commission.

Les articles 2 et 3 simplifient, quant à eux, l'organisation de certains scrutins publics en séance publique. Ils remplacent par un scrutin public électronique le vote par scrutin public actuellement effectué dans les salons, d'une part lors de la dernière lecture d'une loi organique, d'autre part lors d'un scrutin sur une déclaration du Gouvernement en application de l'article 50-1 de la

Constitution. Sur ce dernier point, nous alignons les règles de notre assemblée sur celles du Sénat, qui procède à ce vote par scrutin public électronique.

Cette modification des articles 65 et 132 du Règlement réduira la durée de ces scrutins d'une trentaine de minutes à quelques secondes, grâce au recours aux boîtiers individuels de vote. Elle simplifiera drastiquement leur organisation, qui nécessitent actuellement l'édition et la distribution de bulletins de vote dans les salons, ainsi que la tenue des bureaux de vote par les secrétaires du bureau de l'Assemblée.

Continueront à être organisés à la tribune ou dans les salons les votes sur les nominations personnelles, qui sont secrets, ainsi que quelques scrutins publics – ceux visant à demander la réunion d'une session extraordinaire, en application de l'article 29 de la Constitution ; ceux effectués lorsque le Gouvernement engage sa responsabilité, en application de l'alinéa 1 de l'article 49 de la Constitution ; ceux sur le vote d'une motion de censure prévue aux alinéas 2 et 3 de l'article 49 de la Constitution ; ceux sur l'adoption d'une motion autorisant l'adoption par le Congrès d'un projet de loi autorisant l'adhésion d'un État à l'Union européenne.

Je remercie la présidente de l'Assemblée nationale et les présidents des groupes de s'être accordés sur cette proposition de résolution contribuant à simplifier nos règles et à moderniser notre institution.

M. le président Florent Boudié. Nous en venons aux interventions des orateurs des groupes.

Mme Marie-France Lorho (RN). Cette proposition de résolution s'inscrit dans une simplification de la procédure législative que le groupe du Rassemblement national juge salvatrice. Alors que le volume des normes a connu une escalade de 84 % en vingt ans, toute simplification législative est nécessaire.

Le 3 avril, lors des assises de la simplification au Sénat, le Premier ministre a appelé de ses vœux un retour à l'essentiel qui se devait d'être au cœur de la refondation de l'action publique. Pourtant, les statistiques communiquées par ses services contredisent cette aspiration. En un an, le nombre d'articles des textes en application – de la Constitution aux circulaires – a crû de 1,35 %. Il a grimpé de 20 % en dix ans et de 53 % en vingt ans. Aussi cette proposition de résolution est-elle en tout point opportune.

Son article 1^{er}, qui entend supprimer la compétence de principe de la commission des Lois sur les textes organiques, semble pertinent dans la mesure où la redirection vers les commissions compétentes est équitable pour nos collègues, et judicieuse si les textes visés ne relèvent pas d'une commission spécialisée ou ne requièrent par les compétences des commissaires aux lois. Je partage votre constat quant à la complexité apportée par ce renvoi systématique, notamment quand l'examen effectué par deux commissions distinctes entraîne le dédoublement des rapporteurs et, éventuellement, deux commissions mixtes paritaires aux bureaux distincts.

Les articles 2 et 3, qui remplacent certains scrutins publics à la tribune ou dans les salons voisins de l'hémicycle par un scrutin public ordinaire électronique dans l'hémicycle, sont une manière légitime d'accélérer le processus législatif, quoiqu'ils fassent perdre de la solennité à l'adoption ou au rejet d'un texte. Eu égard au calendrier souvent chargé de notre assemblée, cette disposition nous semble de bon sens. Le Sénat, qui procède au scrutin public ordinaire par voie numérique à l'occasion des déclarations du Gouvernement, a déjà prouvé qu'une telle facilitation de la procédure législative était envisageable, voire souhaitable lorsqu'elle fait gagner à tous, membres de l'Assemblée comme personnel, une trentaine de minutes.

Cette proposition de résolution suscite l'adhésion dans les rangs du Rassemblement national et nous voterons en sa faveur.

De telles initiatives de simplification méritent de se multiplier, à condition qu'elles s'accompagnent d'une réflexion sur la rationalisation du travail législatif. L'inflation législative dévorante que nous connaissons, qui nous a conduits à voter 250 lois durant la XV^e législature, ne devra en aucun cas être facilitée par une simplification du mode de scrutin.

M. Vincent Caure (EPR). Je salue le consensus réuni par la présidente de l'Assemblée nationale et l'accord des groupes concernant cette proposition de révision du Règlement. Cela n'a rien d'anodin dans ce contexte politique et cette composition de notre assemblée.

Si l'exercice de révision du Règlement est toujours délicat, il s'avère régulièrement utile et juste. Cette proposition de résolution a le plein soutien du groupe Ensemble pour la République. Elle apporte une simplification, sans réduction des droits et des garanties procédurales et sans affaiblissement de l'Assemblée nationale.

Concernant l'examen des lois organiques, cette proposition casse un monopole. Mais personne, dans cette commission, ne pourra dire que l'on manque d'activité – en matière tant de production normative que d'évaluation. Ce faisant, on se rapproche aussi de la pratique parlementaire générale de renvoi à la commission compétente au fond, que l'on retrouve historiquement au Sénat pour les lois organiques.

Il s'agit, par ailleurs, de ne plus pouvoir détourner notre propre Règlement, comme avec la création, pour les lois de finances ou de financement de la sécurité sociale, de commissions spéciales reproduisant des commissions au fond.

L'histoire de ces dernières années nous enseigne que la majorité des lois organiques continueront d'intéresser la commission des Lois et de lui être transmises pour un examen au fond. Deux garanties fondamentales ne changent pas, assurant la solennité qui doit assortir l'examen d'une loi organique en tant que prolongation de la Constitution : le délai incompressible de quinze jours entre le

dépôt et l'examen, et le vote final dans l'hémicycle, qui ne nécessite pas une majorité simple, mais une majorité qualifiée des membres de l'Assemblée.

S'agissant des articles 2 et 3, relatifs à la modernisation des procédures de certains votes spécifiques, il sera difficile voire impossible de trouver, dans cette institution, des personnes s'y opposant de bonne foi. Au-delà de l'alignement sur la pratique sénatoriale, la pratique parlementaire de l'Assemblée nationale rattrape à la fois la technique, le bon sens et la logique. C'est une économie de temps, de moyens, d'impression de bulletins et j'en passe. Sans s'interroger sur la plus-value des débats en application de l'article 50-1 de la Constitution suivis d'un vote, on peut se réjouir de la modernisation de la procédure de vote.

Par ailleurs, pour ceux qui seraient nostalgiques, des votes solennels demeureront dans les salons, par exemple ceux prévus à l'article 29 de la Constitution pour les sessions extraordinaires ou pour les modalités d'engagement de la responsabilité d'un gouvernement prévues à l'article 49. Et quand le vote, en plus d'être personnel, devra être secret – pour les nominations et pour les désignations individuelles au bureau de l'Assemblée nationale –, il conservera la procédure actuelle.

Nous modernisons. Nous simplifions. Il y aura encore beaucoup à faire, dans le Règlement de l'Assemblée nationale. Nous avons commencé par petites touches, récemment pour le vote par assis et levé, et nous poursuivons cette tâche qui reçoit le plein assentiment et le plein soutien du groupe EPR.

M. Jean-François Coulomme (LFI-NFP). Bien que nous soyons favorables aux modifications proposées, des précisions et des éléments de contexte doivent être apportés concernant la volonté d'une réforme plus globale de la procédure législative par la présidence de l'Assemblée nationale.

D'abord, la suppression de l'automaticité de l'examen des lois organiques en commission des Lois est la bienvenue, même si l'engorgement des textes n'est pas particulièrement dû à ces dernières. Ce qui sature l'ordre du jour de notre commission est la vision uniquement répressive des problèmes, en ignorant les causes, sans y mettre les moyens financiers nécessaires et sans penser à la prévention, à l'accompagnement judiciaire des victimes ou à la réinsertion des auteurs d'infraction pénale. Cette inflation pénale nuit à la qualité du débat et au temps d'examen de nos textes.

Nous ne sommes pas favorables à l'objectif d'accélérer toujours plus les débats et d'augmenter toujours plus le nombre de textes examinés par an, au détriment de la qualité du débat et du droit d'amendement des parlementaires.

Ensuite, si nous sommes favorables à cette modification du Règlement, nous ne sommes pas naïfs quant aux motivations qui poussent Mme Braun-Pivet à réformer le fonctionnement de l'institution. Ainsi, elle a mis en avant d'autres idées de réforme du Règlement et de réorganisation des procédures de vote auxquelles nous nous opposons, comme la systématisation des votes solennels le

mardi pour l'adoption des textes – ce qui risque de réduire le travail législatif aux votes du mardi et de dépolitiser nos travaux.

De manière générale, nous dénonçons toutes les propositions visant à bâillonner l'opposition, à limiter le droit des parlementaires et à rationaliser le Parlement, comme celle de Mme Braun-Pivet de faciliter le recours à la procédure d'examen simplifié ou de législation en commission avec une validation par une majorité qualifiée en conférence des présidents, ou celle de M. François Bayrou qui déplorait, dans une interview au *Parisien* le 6 avril, un « archaïsme de procédure », regrettant que le Parlement ne débattenne que d'un texte à la fois, contrairement au Parlement européen qui examine plusieurs textes simultanément, dans des salles différentes, et regroupe tous les votes en une demi-journée. M. Bayrou pointait notamment le blocage généralisé lié aux amendements d'obstruction qui paralysent l'examen de certains textes en empêchant d'en inscrire de nouveaux – une « impuissance organisée » qui serait une « violence » !

Certains groupes, comme le groupe Démocrates qui a lancé un groupe de travail interne sur le Règlement, ont également émis l'idée d'interroger la pertinence des textes proposés en niche, « *souvent dans l'expression de la ligne d'un groupe plus que dans la recherche de sujets de consensus* ». On voit la limite de l'exercice, s'il consiste à dénier à un groupe politique la possibilité de déposer des propositions de lois. Le dépôt d'amendements et le pouvoir de décider de l'ordre du jour de la journée de niche parlementaire sont des droits parlementaires essentiels.

Nous voterons pour ce texte, dont les dispositions présentent un intérêt, quoique limité. En revanche, compte tenu des volontés de réforme évoquées par la présidence de l'Assemblée, nous vous alertons sur le risque de vider l'essence des droits parlementaires et le but premier du Parlement – qui est de parlementer – sans réglementer davantage la tenue du débat, aussi long soit-il, ce qui aurait des effets sur sa qualité et sur notre démocratie.

M. Paul Christophe (Soc). Cette proposition ne révolutionnera pas le fonctionnement de notre assemblée, mais permet quelques ajustements nécessaires.

La suppression du renvoi par principe des projets et propositions de lois organiques vers la commission des Lois, pour les concentrer vers la commission compétente en fonction de leur contenu, comme c'est déjà le cas au Sénat, ainsi que le recours au scrutin électronique pour certains scrutins publics sont des propositions de bon sens – il n'y aura, de notre côté, pas de nostalgie des votes dans les salons, cher collègue Caure. Ces propositions de modifications ont fait l'objet d'un accord unanime des présidents de groupe et nous les soutiendrons.

Toutefois, ces modifications ciblées ne doivent pas nous exonérer d'une réflexion globale sur le fonctionnement de notre assemblée, alors que les démocraties illibérales gagnent du terrain et que la confiance des électeurs dans la

démocratie représentative s'érode. Parfois corsetée dans des procédures trop rigides qui l'empêchent de jouer pleinement son rôle, l'Assemblée nationale gagnerait à retrouver une forme de respiration en faisant émerger de nouvelles règles qui permettraient de dessiner les contours d'un parlement fort et de redonner de la vigueur à notre démocratie représentative. Gageons que nous pourrions mener cette réflexion dans les mois à venir, y compris de manière pointilliste.

Le groupe Socialistes et apparenté soutiendra cette proposition de résolution.

M. Jérémie Iordanoff (EcoS). Le texte que nous examinons poursuit un objectif largement partagé d'optimisation du fonctionnement de notre assemblée, en précisant certaines règles de répartition des textes entre commissions et en adaptant les procédures de vote qui, avec le temps, se sont révélées plus complexes et moins adaptées à la pratique.

Cette proposition de résolution s'inscrit dans une démarche de modernisation mesurée, peut-être trop mesurée, pour corriger quelques rigidités inutiles. La suppression du renvoi automatique en commission des Lois, en permettant une répartition fondée sur le fond, réintroduit de la cohérence dans la distribution des travaux. La proposition prévoit aussi que certains scrutins publics puissent être organisés par voie électronique dans l'hémicycle dans des cas précis, ce qui simplifiera concrètement leur tenue et réduira la charge logistique. Il s'agit d'une réponse simple à des contraintes matérielles et logistiques.

Ces évolutions techniques, limitées mais pertinentes, répondent à des besoins identifiés. C'est pourquoi le groupe Écologiste et social soutiendra ce texte.

Pour autant, ces ajustements ne doivent pas occulter des questions plus larges quant à notre organisation et à notre fonctionnement quotidien, marqué par des pratiques qui affaiblissent la qualité de nos travaux. Ainsi, l'usage de plus en plus courant des procédures accélérées réduit considérablement le temps du débat parlementaire, limitant du même coup la capacité des députés à mener un travail approfondi, à entendre les parties prenantes et à améliorer le fond des textes.

Par ailleurs, le fait que les réunions des commissions se tiennent souvent en même temps que la séance publique empêche les députés de participer à l'ensemble des travaux. Cela renvoie l'image de députés absents de l'hémicycle, alors que nous travaillons dans les commissions. Quant aux séances de nuit et aux changements de calendrier décidés au dernier moment, ils rendent notre travail peu lisible et difficile à suivre – pour nous, comme pour nos concitoyens.

Cette organisation confuse et instable traduit une forme de mépris du Parlement dans la V^e République. Il y aurait beaucoup à faire pour y remédier. Je ne vais pas esquisser toutes les pistes, mais je suggère, pour la prochaine réforme du Règlement de l'Assemblée nationale, d'allonger le délai de dépôt des

amendements : trois jours ouvrables, c'est trop court pour travailler sérieusement. Un travail de qualité requiert du temps d'examen et de réflexion, y compris s'agissant des amendements.

Enfin, de nombreuses dispositions du Règlement ne sont pas appliquées ou sont mal appliquées. Un examen exhaustif serait nécessaire.

M. Éric Martineau (Dem). La proposition de résolution, déposée par la présidente de notre assemblée à la suite d'un accord unanime des présidents des groupes parlementaires et de la conférence des présidents, vise à simplifier l'organisation de certains scrutins et l'examen des lois organiques – un double objectif que nous soutenons, car il est important de faciliter le travail et de faire évoluer les règles de notre institution vers plus d'efficacité et de simplification.

L'article 1^{er}, qui tend à supprimer le renvoi systématique des lois organiques à la commission des Lois pour les renvoyer à la commission compétente en fonction de leur contenu et non de leur type, comme cela se pratique au Sénat, n'induit pas de réduction des moyens humains ou matériels de la commission des Lois : une majorité des textes lui seront toujours renvoyés au titre de ses autres compétences. Cet article entend faciliter l'organisation du travail, alors que le monopole de la commission des Lois doit souvent être contourné par la création de commissions spéciales. Ce fut le cas pour la réforme de la loi organique relative aux lois de finances, pour laquelle une commission spéciale reproduisant le travail de la commission des finances a dû être créée. Il s'agit donc de simplifier l'examen des lois organiques dans un esprit de logique.

Les articles 2 et 3 visent à modifier la procédure de vote pour certains scrutins publics, pour réduire le nombre de votes à l'urne, à la tribune ou dans les salons voisins de l'hémicycle, lesquels rallongent la durée du scrutin en raison de l'édition et de la distribution des bulletins, et de la tenue des bureaux. À la place, ces scrutins publics pourront se tenir à l'aide de boîtiers électroniques, dans l'hémicycle, en quelques secondes seulement. Il est important de moderniser les pratiques, afin de gagner un temps précieux pendant les sessions parlementaires.

Cette proposition de résolution est nécessaire et utile. Toute mesure qui permettra de faciliter notre travail parlementaire est la bienvenue. Le groupe Les Démocrates votera donc en faveur de ce texte.

M. Jean Moulliere (HOR). Certaines révisions du Règlement de l'Assemblée nationale font consensus, car elles visent à renforcer l'efficacité de notre travail parlementaire. C'est le cas de cette proposition de résolution, comme en témoigne l'accord unanime des présidents de groupe pour son inscription à l'ordre du jour. Elle s'attelle à répondre à deux limites de l'organisation du travail de notre assemblée, identifiées de longue date.

D'une part, l'article 36 du Règlement prévoit la compétence exclusive de la commission des Lois pour l'examen des lois organiques. C'est problématique, notamment lorsqu'il s'agit de modifier la loi organique relative aux lois de

finances ou la liste de certains emplois soumis à l'avis des commissions parlementaires. La création de commissions spéciales est alors souvent nécessaire.

D'autre part, notre Règlement prévoit que le scrutin lors de la dernière lecture d'une loi organique par l'Assemblée nationale ou le scrutin sur une déclaration du Gouvernement sur le fondement de l'article 50-1 de la Constitution donne lieu à un vote à la tribune ou dans les salons voisins dans l'hémicycle. Il est toutefois admis que la procédure de vote dans les salons est trop longue et entraîne une forte mobilisation des services de l'Assemblée nationale – services dont je salue l'engagement quotidien pour la bonne conduite des travaux parlementaires.

Cette proposition de résolution vise donc à mettre fin au renvoi automatique des projets et propositions de lois organiques vers la commission des Lois, pour les orienter vers la commission compétente en fonction de leur contenu, rejoignant ainsi l'organisation du Sénat. Elle vise aussi à ce que les scrutins publics concernés aient lieu par procédé électronique dans l'hémicycle. Ce faisant, elle s'inscrit dans la continuité de ce que doit être notre travail de législateur : la simplification. Il reste d'ailleurs beaucoup à faire en la matière.

Le groupe Horizons & indépendants votera en faveur de cette proposition de résolution.

M. Paul Molac (LIOT). Cette proposition de résolution tend à mettre fin au monopole de notre commission des Lois sur les textes organiques. Ce monopole était déjà contourné par la création de commissions spéciales. En outre, dans un certain nombre de cas, la commission saisie pour fond est aussi compétente que nous. Cette évolution, voulue par tous, est donc la bienvenue.

Concernant le vote, les scrutins dans les salons sont très longs. Nous gagnerons du temps à employer les boîtiers que nous avons dans l'hémicycle. Qui plus est, ce vote sera public, ce qui n'est pas toujours le cas des votes dans les salons. Ceux qui le souhaitent pourront donc contrôler plus facilement encore les parlementaires.

Maintenir des modalités spécifiques pour le vote en lecture définitive d'une loi organique ou pour le vote sur une déclaration du Gouvernement n'engageant pas sa responsabilité ne nous semble pas nécessaire.

Aussi sommes-nous favorables à cette modification.

M. Davy Rimane (GDR). Cette proposition de résolution bénéficie d'un large consensus. Elle constitue une évolution pragmatique du Règlement de l'Assemblée nationale, à laquelle nous souscrivons.

La suppression des renvois automatiques des propositions et projets de lois organiques à la commission des Lois allègera la charge de travail de cette dernière et permettra une meilleure répartition des travaux.

De la même façon, la simplification des modalités de vote lors de la dernière lecture d'une loi organique ou d'un scrutin sur une déclaration du Gouvernement par le recours au vote électronique va dans le bon sens : ce vote est plus rapide et moins lourd à organiser.

Cependant, cette réforme ne doit pas occulter le problème structurel du manque de temps parlementaire, principalement dû à une inflation législative persistante. En ce sens, cette réforme technique ne répond pas à l'ampleur du défi posé. Elle devrait s'accompagner d'une réflexion plus large sur le rythme et sur la qualité de la production normative, ainsi que sur la revalorisation du Parlement. Il ne s'agit pas de gagner du temps à tout prix, mais de préserver un débat serein et de qualité, pour garantir la sincérité de nos débats.

L'inflation législative, la complexité croissante du droit, la multiplication des textes rédigés dans l'urgence, la réduction du temps de débat et la limitation des droits de l'opposition par le recours à des procédures dites de parlementarisme rationalisé nuisent à la qualité de la loi et à la confiance des citoyens.

Nos conditions de travail ne nous permettent pas de remplir la noble et exigeante tâche qui nous incombe. Il est indispensable d'améliorer les pratiques et de réformer le fonctionnement de l'Assemblée, non pour aller toujours plus vite dans l'examen des textes, mais pour mieux débattre, enrichir les textes de loi, éviter l'instabilité de la règle de droit et garantir la qualité rédactionnelle des lois.

Depuis 1958, toutes les réformes du Règlement visant à dégager du temps ont, paradoxalement, eu l'effet inverse. Le nombre de séances n'a cessé d'augmenter. Et pour cause, les projets de loi et les propositions de lois d'inspiration gouvernementale sont en inflation constante. Au lieu de libérer du temps, nous subissons un agenda gouvernemental surchargé, marqué par l'inscription à l'ordre du jour de textes dont les débats sont souvent fragmentés, voire jamais menés à leur terme. Notre responsabilité est de faire vivre la confrontation des idées, l'expression des divergences et la recherche du compromis.

Le débat parlementaire est un pilier de la démocratie. Il permet d'exprimer les aspirations citoyennes et de renforcer notre légitimité. En prenant le temps du débat, nous permettons aux citoyens de s'impliquer et de se réappropriier les enjeux politiques. La confiance des citoyens dans les institutions ne saurait être retrouvée si nous ne nous donnons pas le temps nécessaire pour faire vivre la démocratie.

Nous appelons de nos vœux une véritable revalorisation du Parlement, à l'opposé d'une logique de rationalisation excessive de la vie parlementaire et d'une conception managériale des institutions démocratiques, qui condamne les représentants de la nation à l'impuissance. Le temps du débat, de la réflexion et de la décision est un impératif pour que la démocratie demeure vivante et accessible à tous.

Mme Brigitte Barèges (UDR). Cette proposition de résolution marque une avancée bienvenue pour le bon fonctionnement de notre assemblée. Elle vise deux objectifs simples, mais essentiels : fluidifier l'examen des lois organiques et rationaliser l'organisation de certains scrutins parlementaires.

En premier lieu, mettre fin au renvoi systématique des textes organiques à la commission des Lois pour permettre leur examen par la commission compétente selon le fond du texte est une mesure de bon sens. Elle aligne notre fonctionnement sur celui du Sénat et permet de mieux mobiliser l'expertise des commissions permanentes. Ce n'est pas une remise en cause du rôle central de notre commission, mais un ajustement pour plus d'efficacité.

En second lieu, le passage au scrutin public électronique dans l'hémicycle pour la dernière lecture d'une loi organique et les déclarations du Gouvernement simplifie les procédures, évite les lourdeurs liées aux votes dans les salons voisins ou à la tribune, et renforce la lisibilité de nos travaux auprès des citoyens.

Ce texte, soutenu par l'unanimité des présidents des groupes, illustre notre capacité à améliorer ensemble les règles de notre travail parlementaire. Toutefois, compte tenu de ce qui s'est passé hier dans l'hémicycle à minuit, nous espérons pouvoir améliorer aussi le fonctionnement des séances et des prises de parole, pour éviter l'obstruction systématique par des rappels au Règlement réguliers et par des demandes de suspension de séance qui ne font que ralentir volontairement – nous ne sommes pas dupes – le jeu du débat.

Tout le monde est d'accord pour avoir des débats sereins, une qualité normative et des réflexions sur le rythme d'examen des textes, c'est-à-dire un travail de législateur, au lieu de s'invectiver, comme c'est souvent le cas, faute de temps pour exprimer au mieux nos positions. Il faut un Règlement plus ferme dans la tenue de la séance. Le président doit d'abord veiller à être impartial, ensuite faire en sorte qu'on ne retarde pas l'examen d'un texte quand on sait qu'il ne vous est peut-être pas favorable.

M. Roland Lescure, rapporteur. Je remercie l'ensemble des groupes pour leur soutien unanime à la proposition de résolution. Vous avez toutes et tous raison de souligner que celle-ci ne révolutionnera pas le travail parlementaire. Depuis quinze ans, douze scrutins portant sur une loi organique ont été organisés dans les salons de l'Assemblée et quinze sur une déclaration du Gouvernement : vingt-sept scrutins représentent une quinzaine d'heures gagnées pour le débat parlementaire en quinze ans, soit une heure par an – ce n'est pas cela qui va énormément accroître l'efficacité de notre travail.

Néanmoins, tout est bon à prendre. L'engorgement de l'Assemblée et particulièrement de la commission des Lois est réel. Cette situation découle des priorités gouvernementales et de la multiplication du nombre de groupes – onze actuellement –, donc de niches parlementaires. Depuis octobre dernier, la

commission des Lois a examiné seize niches. D'autres sont annoncées dans notre commission et le total atteindra peut-être vingt pour la session ordinaire en cours.

Je souscris aux remarques plus générales sur les modifications du Règlement souhaitées par les uns et les autres. J'ai présidé une commission, j'ai été ministre et je suis désormais vice-président de l'Assemblée : cette expérience m'a permis de constater au jour le jour toutes les améliorations qui pourraient être apportées. J'ai participé aux derniers changements, opérés entre 2017 et 2022, lesquels ont constitué des progrès significatifs en matière de saisines pour avis, d'horaires des séances – celle du soir s'achevant désormais à minuit et non plus à une heure –, de délai entre la saisine de la commission et la séance publique, de procédure législative en commission. Monsieur Coulomme, les droits de l'opposition ont été renforcés par l'affectation mécanique de la première vice-présidence à l'un de ses membres et par la possibilité pour les groupes d'opposition qui demandent une commission d'enquête d'obtenir le poste de rapporteur. Les motions de rejet ont été exclues pour les niches parlementaires. Les débats sur ces évolutions ont été extrêmement longs, donc relancer la discussion sur une modification plus ample du Règlement reviendrait à ouvrir la boîte de Pandore.

Le Règlement de l'Assemblée doit ménager un équilibre subtil entre l'exigence d'efficacité collective et les droits individuels, en premier lieu ceux de l'opposition. Cet équilibre n'est pas facile à trouver. J'espère que nous continuerons à améliorer notre Règlement à la marge, suivant ainsi la démarche pointilliste vantée par notre collègue Paul Christophle. J'appelle de mes vœux une refonte en profondeur mais celle-ci me semble délicate à mener.

Je le redis, l'augmentation du nombre de groupes parlementaires contribue mécaniquement à l'engorgement des travaux. Elle rend également plus difficile la présidence des séances publiques.

Article 1^{er} : (art. 36 du Règlement de l'Assemblée nationale) *Suppression du renvoi par principe des projets et propositions de loi organique à la commission des Lois*

*La commission **adopte** l'article 1^{er} **non modifié**.*

Article 2 : (art. 65 du Règlement de l'Assemblée nationale) *Simplification de la procédure de vote lors de la dernière lecture d'une loi organique ou d'un scrutin sur une déclaration du Gouvernement en application de l'article 50-1 de la Constitution*

*La commission **adopte** l'article 2 **non modifié**.*

Article 3 : (art. 132 du Règlement de l'Assemblée nationale) *Coordination résultant du vote par scrutin public ordinaire sur une déclaration du Gouvernement en application de l'article 50-1 de la Constitution*

*La commission **adopte** l'article 3 **non modifié**.*

*Elle **adopte** la proposition de résolution **non modifiée**.*

*En conséquence, la commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République vous demande d'**adopter** la proposition de résolution tendant à modifier le règlement de l'Assemblée nationale afin de simplifier l'organisation de certains scrutins et l'examen des lois organiques (n° 1286) dans le texte figurant dans le document annexé au présent rapport.*

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

- **M. Sacha Houlié**, député, ancien président de la commission des Lois