

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I I I ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

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

- Suite de l'examen du projet de loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la V^e République (n° 820) (M. Jean-Luc Warsmann, rapporteur) 2

Mercredi
14 mai 2008
Séance de 16 h 15

Compte rendu n° 58

SESSION ORDINAIRE DE 2007-2008

**Présidence
de M. Jacques-Alain
Bénisti,
Vice-Président,
puis de M. Sébastien
Huyghe,
*Secrétaire***



La Commission a poursuivi, sur le rapport de M. Jean-Luc Warsmann, l'examen du projet de loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la V^e République (n° 820).

Après l'article 9 :

La Commission a *rejeté* un amendement de **M. Noël Mamère** tendant à prévoir que nul ne peut exercer plus de trois mandats parlementaires consécutifs, après que cet amendement eut reçu un avis défavorable du **rapporteur**.

Article 10 (art. 25 de la Constitution) : *Retour des ministres au Parlement et délimitation des circonscriptions électorales* :

M. Jean-Jacques Urvoas a présenté un amendement instituant le principe du « *mandat parlementaire unique* », selon lequel le mandat de député est incompatible avec l'exercice de tout autre mandat ou fonction électif. Il a indiqué qu'une telle proposition, qui avait été faite tant par le « comité Balladur » que par le « comité Vedel » en son temps, répond à une attente de l'opinion publique. Il a remarqué que, si notre système juridique est souvent imité à l'étranger, tel n'est pas le cas du mode de fonctionnement de notre démocratie, rarement pris en exemple. Il a indiqué avoir évalué à environ la moitié des actuels députés ceux qui devront renoncer à un mandat, qui de maire, qui de président de conseil général, qui de président de conseil régional.

M. René Dosière a estimé que le cumul d'une fonction élective locale avec le mandat parlementaire pose un problème de principe, celui du conflit de l'intérêt local et de l'intérêt national. Dans un tel conflit, le parlementaire aura tendance naturellement à défendre la collectivité dont il est l'élu alors qu'en tant qu'élu de la Nation, il a le devoir de poursuivre l'intérêt général, qui n'est en aucun cas la somme des intérêts particuliers.

M. Christophe Caresche a jugé qu'il serait difficile d'expliquer à l'opinion qu'une révision constitutionnelle ayant pour objet de revaloriser le Parlement pourrait n'avoir aucune incidence sur l'organisation et le fonctionnement du Parlement, qui sont aujourd'hui à ses yeux défectueux : nombre de réunions de commission sont organisées simultanément avec la séance publique, ce qui n'est d'ailleurs pas sans conséquence sur certains votes, – l'actualité récente a pu le montrer – et ceci est essentiellement dû au fait que l'Assemblée ne siège effectivement que deux ou trois jours par semaine pour permettre aux élus de passer le reste de la semaine dans leur circonscription. À l'appui de sa remarque, il a cité la lettre adressée par le Président de la République au Premier ministre au sujet de la révision constitutionnelle, dans laquelle il estimait envisageable « *un plus grand investissement des parlementaires* ».

Le rapporteur a émis un avis défavorable sur cet amendement, par cohérence avec ses prises de position antérieures en remarquant que l'amendement ne comprenant pas de date d'entrée en vigueur, celle-ci serait immédiate, ce qui ne manquerait pas de poser des difficultés à nombre de députés. La Commission a alors *rejeté* cet amendement, de même qu'un amendement de repli de **M. Jean-Jacques Urvoas**, interdisant le cumul d'un mandat parlementaire avec l'exercice de tout mandat de maire dans une commune de plus de 20 000 habitants, d'une fonction de président de conseil général ou de conseil régional, de toute fonction de représentation professionnelle à caractère national et de tout emploi public ou de toute activité professionnelle.

M. Bernard Derosier a présenté un amendement tendant à supprimer la disposition du projet de loi constitutionnelle permettant aux parlementaires nommés membres du Gouvernement de retrouver automatiquement leur siège au Parlement lorsque leur fonction ministérielle prend fin. Il a remarqué qu'il était pour le moins curieux que ce soit cette majorité qui décide de supprimer une disposition voulue par le Général de Gaulle en 1958 et le groupe Socialiste Radical et Citoyen qui défende son maintien.

Le rapporteur a estimé que cette suppression allait dans le sens d'une simplification des procédures, les citoyens ne comprenant pas, selon tous les avis recueillis lors de la préparation de l'examen du texte, pourquoi ils étaient appelés à nouveau aux urnes, y voyant même parfois des élections de convenance. La Commission a alors *rejeté* cet amendement.

La Commission a ensuite examiné l'amendement n° 15 de M. Patrick Ollier visant à limiter la possibilité pour le député nommé ministre de retrouver son siège de parlementaire sans élection partielle au seul cas où la fin de ses fonctions ministérielles résulte d'une démission collective du Gouvernement, présentée par le Premier ministre au Président de la République en application de l'article 8 de la Constitution. Selon son auteur, cet amendement permettrait d'éviter une fragilisation de la solidarité gouvernementale induite par un encouragement à la démission. **Le rapporteur** ayant émis un avis favorable, la Commission a *adopté* cet amendement.

La Commission a ensuite été saisie d'un amendement de **M. Michel Hunault** prévoyant que la commission indépendante chargée de donner un avis public sur le « *découpage* » électoral sera composée selon une représentation proportionnelle des groupes parlementaires. **Le rapporteur** ayant émis un avis défavorable, la Commission a *rejeté* cet amendement.

La Commission a ensuite *adopté* un amendement du **rapporteur** visant à préciser qu'il reviendra à la loi de fixer les règles de composition de la commission indépendante.

Elle a ensuite examiné un amendement de **M. Arnaud Montebourg** visant, d'une part, à préciser que la commission indépendante sera composée selon les règles fixées par le nouvel article 13 de la Constitution, de manière à assurer sa réelle indépendance, et, d'autre part, à inscrire une durée maximale de validité de ses avis, fixée à dix ans. Il a jugé que le découpage des circonscriptions électorales est un sujet sensible, qui ne doit pas tomber dans des dérives partisans. À l'heure actuelle, cette tâche échoit de fait à la majorité en place. Le projet de loi constitutionnelle qui confie à une commission indépendante le soin de présenter un avis sur ce découpage ne saurait être une réelle avancée que si les conditions de son indépendance effective sont assurées. **Le rapporteur** a estimé que son amendement à l'instant adopté est de nature à assurer cette indépendance puisqu'il confie à la loi, sous le contrôle du Conseil constitutionnel, le soin de fixer la composition de la commission indépendante. Il a par ailleurs estimé qu'en l'absence de sanction, la caducité automatique au bout de dix ans des avis de la commission ne pourrait être assurée.

M. Jean-Jacques Urvoas a estimé importante la question de la durée de validité des avis de la commission et a rappelé que l'amendement proposé par le groupe SRC s'inspirait très largement des préconisations du « comité Ballardur ». Le code électoral fixe d'ores et déjà un terme à la périodicité des découpages.

Après que **M. René Dosière** eut estimé qu'il était important d'inscrire un tel principe dans la Constitution, **M. Arnaud Montebourg** a jugé que la sanction existait : il s'agit de la

potentielle censure par le Conseil constitutionnel de toute loi qui ne s'appuierait pas sur les avis de la commission indépendante. L'amendement permet donc bien d'éviter que le législateur ne procède à des redécoupages de confort sur la base de chiffres démographiques devenus caducs. **Le rapporteur** ayant jugé que le problème ne résidait pas dans de tels « *redécoupages de confort* » mais dans l'absence de sanction d'une inertie législative en la matière, malgré la règle des dix ans, la Commission a *rejeté* cet amendement.

La Commission a ensuite été saisie d'un amendement du **rapporteur** visant à préciser que, quelle que soit la forme du texte gouvernemental, qu'il s'agisse d'un projet de loi ou d'un projet d'ordonnance, qui viserait à modifier le découpage électoral, ce texte devra être soumis à l'avis de la commission indépendante, de la même manière que les propositions de loi. Il s'agit d'éviter que le Gouvernement puisse contourner l'avis de la commission en prenant des ordonnances, qui n'étaient pas expressément visées par le projet de loi constitutionnelle. La Commission a *adopté* cet amendement, de même qu'un amendement rédactionnel du **même auteur**.

La Commission a ensuite rejeté, par cohérence, un amendement de **M. Jean-Christophe Lagarde** visant à ouvrir à un tiers des membres de la commission indépendante un droit de *veto* sur les projets ou propositions de texte qui lui sont soumis, après que **M. Arnaud Montebourg** eut exprimé son soutien à cet amendement et que **le rapporteur** eut émis un avis défavorable.

La Commission a ensuite *adopté* l'article 10 ainsi modifié.

Après l'article 10 :

La Commission a été saisie d'un amendement de **M. Jean-Claude Sandrier** visant à réécrire l'article 29 de la Constitution et à prévoir que les sessions extraordinaires du Parlement sont convoquées soit de sa propre initiative, soit sur proposition du Premier ministre, après avis favorable des trois cinquièmes des membres de l'Assemblée nationale. Son auteur a expliqué que l'objectif de cet amendement était d'éviter que les sessions extraordinaires d'été soient utilisées par le Gouvernement pour faire subrepticement voter des textes importants. **Le rapporteur** ayant jugé que la rédaction actuelle de l'article 29 de la Constitution est satisfaisante, l'amendement a été retiré par son auteur.

Article additionnel après l'article 10 (art. 33 de la Constitution) : *Principe de la publicité des auditions réalisées par les commissions parlementaires* :

La Commission a ensuite été saisie d'un amendement de **M. Noël Mamère** visant, dans un souci de transparence, à rendre publiques les auditions auxquelles procèdent les commissions parlementaires, sauf si elles en décident autrement.

M. Christophe Caresche s'est déclaré favorable à une telle proposition, d'ailleurs préconisée par le « comité Balladur », jugeant qu'elle serait de nature à renforcer le poids et la qualité des travaux des commissions.

M. Bertrand Pancher a estimé qu'il s'agissait de la conséquence logique de l'évolution proposée par le projet de loi constitutionnelle s'agissant du texte servant de base à la discussion en séance publique.

Tout en émettant des doutes sur la place de cette disposition dans la Constitution, **M. Jean-Christophe Lagarde** a de même estimé que cette proposition s'impose par le fait

que c'est le texte adopté par la Commission qui servira désormais de base à la discussion en séance et que la publicité des débats en commission ainsi que la publication d'un compte rendu intégral seront indispensables pour conforter les travaux préparatoires de la loi et éclairer les citoyens sur les intentions du législateur.

Le rapporteur s'est déclaré favorable au principe de la publicité des auditions des commissions, direct corollaire de l'évolution de leurs tâches. Il a d'ailleurs rappelé que depuis le début de la législature un plus grand nombre d'auditions de la commission des Lois ont été rendues publiques, notamment celles préparatoires à la révision constitutionnelle. Il a cependant estimé que la précision contenue dans l'amendement ne relevait pas de la Constitution, mais bien du règlement de chaque assemblée. Il sera par ailleurs nécessaire d'inscrire à l'occasion de la future réforme du Règlement qui suivra celle de la Constitution le principe de la publicité des travaux des commissions et le remplacement du bulletin des commissions par un compte rendu intégral de leurs travaux.

M. Arnaud Montebourg s'est félicité de l'accord du rapporteur sur le fond de la proposition mais a regretté que le débat ne soit reporté sur celui de la future refonte du Règlement. Il a craint que l'argument consistant à renvoyer à un débat ultérieur ne soit par trop utilisé pour faire repousser les initiatives du groupe SRC. Le constituant est maître du contenu de la Constitution, qui d'ailleurs rentre parfois dans les détails de l'organisation parlementaire : le nombre maximal de commissions permanentes de chaque assemblée n'est-il pas fixé depuis 1958 par l'article 43 de la Constitution ? M. Arnaud Montebourg a estimé qu'il n'y avait pas d'obstacle juridique à ce que soit précisé dans la Constitution le principe de la publicité des débats en commission, tout comme d'autres précisions relatives au fonctionnement du Parlement, et que toute opposition à un tel amendement ne pourrait donc être regardée que comme politique et prise en compte comme telle par le groupe SRC au moment du vote sur l'ensemble du projet de loi constitutionnelle.

M. Noël Mamère s'est félicité du consensus existant sur son amendement. Il a estimé qu'il s'agissait d'un amendement de cohérence avec le projet de loi et qu'il y avait toute sa place, pour peu que le constituant en décide ainsi.

Le rapporteur a alors déclaré n'avoir aucun état d'âme s'agissant du vote sur l'ensemble du texte : chaque parlementaire devra voter en conscience sur un projet qui revalorise les travaux du Parlement. Il a jugé que la précision apportée par l'amendement n'avait pas sa place dans la Constitution et que s'il devait être adopté par l'Assemblée, il ne fait que peu de doute que le Sénat reviendrait sur ce vote. Après que **M. Manuel Valls** eut estimé qu'il était préférable d'adopter l'amendement pour que la position de la commission des Lois de l'Assemblée nationale soit connue, même si la disposition devait ne pas prospérer dans le texte, la Commission a *adopté*, à l'unanimité, l'amendement de M. Noël Mamère et par conséquent *rejeté* l'amendement de **M. Bertrand Pancher** qui visait à rendre publics l'examen des textes et les auditions effectuées au sein des commissions.

Après l'article 10 :

La Commission a ensuite été saisie d'un amendement de **M. Noël Mamère** complétant l'article 33 de la Constitution pour instaurer un « *droit de tirage* » au profit de l'opposition en matière de création de commission d'enquête : l'amendement pose le principe selon lequel il ne peut être fait obstacle à la création d'une commission d'enquête demandée par soixante députés ou soixante sénateurs, dans la limite de trois demandes par session ordinaire et une par session extraordinaire pour chaque parlementaire. Il s'agit de mettre fin à

la situation actuelle qui veut que les demandes de création de commissions d'enquête formulées par l'opposition n'aboutissent que très rarement à la création effective d'une telle commission, ce qui est pour le moins paradoxal, s'agissant d'un outil majeur du contrôle parlementaire de l'action gouvernementale. Cet amendement permettra la création d'une commission d'enquête à l'initiative d'une minorité de parlementaire, ce qui est plus conforme à la pratique qui prévaut dans les démocraties comparables à notre pays.

Le rapporteur a estimé que des avancées ont été réalisées en la matière à l'initiative du Président Debré, puisque désormais le poste de président ou celui de rapporteur est réservé au groupe parlementaire qui a été à l'origine de la demande de création d'une commission d'enquête. Il a jugé par ailleurs que l'amendement proposé aboutirait à un flot considérable de demandes potentielles et a donc émis un avis défavorable sur cet amendement.

M. Arnaud Montebourg, évoquant un amendement déposé par le groupe SRC à l'article 22 du projet de loi et qui poursuit le même objectif que celui de M. Mamère, a alors interrogé le rapporteur sur ses intentions en matière de création de commissions d'enquête et sur le rééquilibrage souhaitable au profit de l'opposition.

M. Jean-Christophe Lagarde a déclaré partager les objectifs posés par l'amendement de M. Mamère, tout en estimant qu'il posait des problèmes de rédaction. Il a jugé préférable que le droit de tirage soit reconnu aux groupes parlementaires constitués, dont il faut d'une manière générale accroître les prérogatives. S'il est crucial de permettre à une minorité de créer une commission d'enquête, il faut réserver ce droit aux groupes parlementaires et le limiter, sans doute à une création par session.

Le rapporteur a estimé qu'il revenait au groupe pluraliste constitué à l'initiative du Président Accoyer de traiter de cette question qui en tout état de cause n'est pas de nature constitutionnelle mais législative ou réglementaire. Il a donc invité les défenseurs de cet amendement à prendre attache avec les membres de ce groupe pluraliste pour défendre devant lui leur proposition.

M. Yves Nicolin a estimé que compte tenu de l'enjeu majeur que constitue la constitution des commissions d'enquête, il serait souhaitable d'associer les parlementaires de la majorité à la démarche engagée visant au rééquilibrage au profit de l'opposition.

M. Noël Mamère s'est félicité de cette position de principe prise par la majorité et, jugeant l'amendement déposé plus loin dans le texte par le groupe SRC mieux rédigé que le sien, a proposé de retirer son propre amendement si le rapporteur s'engageait à donner un avis favorable à l'amendement du groupe SRC lorsqu'il viendrait en discussion. **Le rapporteur** ayant réitéré son avis défavorable à cet amendement comme à celui du groupe SRC, sous réserve de son examen approfondi ultérieurement, au motif qu'ils n'ont pas leur place dans la Constitution, l'amendement a été *rejeté* par la Commission. **M. Noël Mamère** a alors indiqué qu'il demanderait prochainement à rencontrer le Président de l'Assemblée nationale sur cet important sujet.

Article 11 (art. 34 de la Constitution) : *Extension du champ d'intervention des lois de programmation à tous les domaines de l'action de l'État :*

M. Jean-Claude Sandrier a présenté un amendement tendant à supprimer les restrictions pesant actuellement sur le champ de compétence du législateur, afin de renforcer le pouvoir du Parlement en matière de vote de la loi. Il a souligné que cet amendement était

d'autant plus justifié que l'article 15 du projet, s'il est adopté, resserrera davantage encore la contrainte de recevabilité pesant sur les initiatives des parlementaires, puisqu'un amendement ou une proposition de loi pourront être déclarés irrecevables s'ils ne relèvent pas du domaine de la loi, non plus seulement à l'initiative du Gouvernement mais aussi à celle du Président de l'assemblée saisie.

Après que **le rapporteur** eut émis un avis défavorable, la Commission a *rejeté* cet amendement.

Après l'*adoption* d'un amendement rédactionnel du **rapporteur**, la Commission a été saisie d'un amendement du **même auteur** tendant à étendre le domaine de la loi à la constitution de blocs de compétence que la jurisprudence du Conseil constitutionnel rend aujourd'hui aléatoire. L'objectif de l'amendement est de permettre au législateur de simplifier, au nom de la bonne administration de la justice et du droit à l'accès au juge, la répartition des contentieux entre les deux ordres de juridiction, dans le respect de la compétence du juge judiciaire pour la protection des libertés individuelles.

Après avoir indiqué qu'il approuvait la volonté du rapporteur de remédier aux difficultés d'accès au juge compétent pour le justiciable, **M. Arnaud Montebourg** a estimé que la question de la modernisation de la justice administrative devait être posée à l'occasion de la réforme des institutions. Le défaut d'indépendance des magistrats administratifs, qui sont avant tout des fonctionnaires, ainsi que la double compétence du Conseil d'État, à la fois conseiller du Gouvernement sur la rédaction des actes administratifs et juge de la légalité de ces mêmes actes, a conduit ces dernières années à une multiplication de recours contre la France devant la Cour européenne des droits de l'homme qui ridiculisent notre pays. À cet égard, et sans même évoquer la question des nominations au tour extérieur, les fonctions du commissaire du gouvernement, qui ne représente pas le Gouvernement mais s'exprime devant les juridictions en dernier sans qu'il soit possible de lui répondre, sont révélatrices de l'anomalie que constitue aujourd'hui le fonctionnement de la justice administrative française. Il s'est donc déclaré en faveur d'une clarification du rôle et de la situation du Conseil d'État dont la fonction juridictionnelle ne doit pas être consacrée par la Constitution.

Après avoir rappelé les critiques dont faisait l'objet la justice administrative de la part de nombre de parlementaires, notamment en raison du fait que le Conseil d'État, dans le domaine de la protection de l'environnement, n'a rendu dans les vingt-cinq dernières années aucune décision favorable aux associations de défense de l'environnement, **M. Noël Mamère** a estimé que la confusion du rôle de contrôleur et de contrôlé qui caractérise le Conseil d'État était particulièrement nocive et devait amener à s'interroger sur le maintien de sa section du contentieux.

Mis aux voix, l'amendement a été *adopté à l'unanimité*.

La Commission a ensuite été saisie de deux amendements de **M. Jean-Christophe Lagarde** tendant à prévoir que la loi ne dispose que pour l'avenir. Après avoir rappelé que de trop nombreuses lois adoptées par le Parlement avaient un effet rétroactif, notamment en matière fiscale, M. Jean-Christophe Lagarde a estimé que cette pratique était contraire à la sécurité juridique et devait être strictement limitée, soit aux cas où un motif déterminant d'intérêt général le justifie, comme le prévoit le premier amendement présenté, soit au seul cas de la loi pénale moins sévère, conformément au principe constitutionnel en vigueur rappelé par le second amendement.

Après que **le rapporteur** a émis un avis défavorable au second amendement limitant la rétroactivité au seul droit pénal, et un avis favorable au premier des deux amendements instaurant le principe de non-rétroactivité de la loi sauf motif déterminant d'intérêt général, sous réserve que sa rédaction soit éventuellement améliorée avant l'examen en séance du projet de loi, la Commission a *adopté* le premier amendement et **M. Jean-Christophe Lagarde** a retiré le second.

Après avoir retiré un amendement relatif à l'équilibre budgétaire de l'État, **M. Michel Hunault** a présenté un amendement tendant à supprimer la possibilité pour le Parlement de voter des lois d'amnistie. Bien que, pendant la campagne présidentielle de 2007, l'ensemble des candidats se soient engagés à ne pas faire voter de loi d'amnistie après l'élection, il a jugé nécessaire d'empêcher que de telles lois démagogiques puissent être adoptées.

Après avoir rappelé qu'il n'avait jamais voté une loi d'amnistie et qu'il s'était engagé en tant que candidat à l'élection présidentielle à ne pas faire voter une telle loi, **M. François Bayrou** a estimé que certains moments de l'histoire d'un pays justifiaient parfois une amnistie et qu'il était nécessaire de laisser cette faculté ouverte pour de telles périodes.

M. René Dosière a rappelé que la République n'avait été réellement installée en France qu'après l'amnistie accordée aux participants aux événements de la Commune.

M. Arnaud Montebourg a indiqué que, bien qu'il ait toujours été réticent sur les lois d'amnistie qui suivent immédiatement une élection présidentielle, il considérait également que l'amnistie pouvait être nécessaire à la réconciliation de la Nation après des heurts tragiques, tels que la guerre d'Algérie ou la Commune.

M. Jean-Christophe Lagarde a indiqué qu'il soutenait l'amendement de M. Michel Hunault, estimant que si le vote d'une loi d'amnistie pouvait être nécessaire dans certaines situations, il fallait que la Constitution interdise le vote d'une telle loi dans la période suivant immédiatement une élection présidentielle. Il a précisé qu'il déposerait en vue de l'examen en séance un amendement modifié en ce sens.

Après avoir rappelé qu'il avait été rapporteur du dernier projet de loi d'amnistie présenté et voté en 2002 et qu'il avait pendant les débats sur ce texte entendu des arguments très hostiles à l'amnistie de la part des députés qui se sont exprimés en faveur du maintien de la possibilité de voter une loi d'amnistie, **M. Michel Hunault** a indiqué qu'il travaillerait avec M. Jean-Christophe Lagarde à une nouvelle rédaction de son amendement, afin d'encadrer les amnisties démagogiques suivant l'élection présidentielle et a retiré l'amendement.

Après que **M. Arnaud Montebourg** eut retiré un amendement relatif à la détermination par les lois de finances des conditions générales d'équilibre financier de la sécurité sociale, la Commission a *adopté* l'article 11 ainsi modifié.

Article 12 (art. 34-1 de la Constitution) : *Vote de résolutions par les assemblées parlementaires* :

Le rapporteur a présenté un amendement de suppression de cet article, qui tend à permettre le vote de résolutions par les assemblées du Parlement. Il a estimé que la possibilité de voter des résolutions n'était pas utile pour renforcer le rôle du Parlement et risquait même d'avoir des conséquences institutionnelles dangereuses. En effet, il a indiqué craindre que

l'actualité ne suscite un flot important de résolutions sur tous les sujets provoquant une émotion dans l'opinion, tels que, ces dernières semaines, la situation au Tibet ou la question de la participation du Président de la République à la cérémonie d'ouverture des prochains Jeux olympiques. De telles résolutions risqueraient de placer la diplomatie française dans des situations délicates voire schizophréniques.

En outre, il a souligné le risque d'instabilité gouvernementale que pouvait comporter le vote de telles résolutions, rappelant que M. Arnaud Montebourg avait indiqué lors des auditions ayant précédé l'examen en commission du projet de loi que le vote d'une résolution aurait pu permettre au Parlement, il y a quelques années, d'obtenir la démission de M. Claude Allègre, alors ministre de l'Éducation nationale.

Après avoir indiqué que le vote de résolutions ne lui semblait pas de nature à recrédibiliser l'action du Parlement, il a estimé que d'autres solutions lui paraissaient plus adaptées pour permettre à celui-ci de renforcer son rôle de législateur et de contrôleur. Ainsi, il a fait savoir qu'il présenterait plusieurs amendements tendant à desserrer les contraintes imposées par la jurisprudence récente du Conseil constitutionnel à l'exercice du droit d'amendement, à mettre en place une « super priorité » d'inscription à l'ordre du jour de séances réservées au contrôle ou encore à permettre au Gouvernement de procéder à des déclarations de politique thématique suivies d'un débat et, le cas échéant, d'un vote. En conclusion, il a appelé les membres de la Commission à voter l'amendement de suppression de l'article 12, le droit de résolution pouvant être séduisant sur le papier mais étant en fait dangereux pour le Parlement.

Après avoir indiqué que certaines dispositions du projet de loi lui paraissaient relativement anodines, **M. François Bayrou** a précisé que la possibilité de voter des résolutions lui paraissait au contraire essentielle. Ainsi, il a estimé inacceptable que le Parlement n'ait pu, lorsqu'avait été prise la décision d'ouvrir des négociations d'adhésion à l'Union européenne avec la Turquie, obtenir qu'un débat de deux heures sans vote sur cette décision historique à laquelle la majorité des parlementaires et des Français était opposée. Il a considéré comme insuffisante la proposition du rapporteur de remplacer les résolutions par la création de nouveaux débats à l'initiative du Gouvernement, même suivis d'un vote, et a estimé que le Parlement devait avoir à sa disposition un instrument lui permettant de faire connaître sa position avant que le Gouvernement ne prenne certaines décisions.

M. Jean-Christophe Lagarde a indiqué qu'il n'était pas convaincu par les arguments du rapporteur, pour trois raisons. Tout d'abord, il a estimé que, dans la mesure où le vote des résolutions sera encadré par le règlement de chaque assemblée, le risque de vote de résolutions intempestives est exclu. Ensuite, il a indiqué qu'il avait trouvé extrêmement frustrant, sur la question de l'ouverture de négociations d'adhésion à l'Union européenne de la Turquie, que le Parlement ne puisse s'exprimer sur un sujet aussi essentiel. Enfin, il a estimé qu'il y avait un paradoxe à permettre le vote de résolutions sur les projets de textes européens mais pas sur les sujets nationaux qui intéressent au premier chef la souveraineté nationale.

M. Arnaud Montebourg a indiqué qu'il ne trouvait les arguments du rapporteur ni convaincants ni recevables. En premier lieu, il a considéré que le vote de résolutions permettrait de diminuer le nombre de lois purement déclaratives, telles que les lois sur l'esclavage ou la colonisation. Ensuite, il a estimé que l'absence d'un outil permettant à la majorité de faire connaître sa position au Gouvernement contraignait celle-ci à adopter des positions incohérentes, telles que le refus par certains députés du groupe UMP de voter le

budget de la justice à la seule fin de manifester leur désapprobation à l'égard de la méthode suivie par la ministre de la justice sur la réforme de la carte judiciaire. En troisième lieu, dans le domaine diplomatique, il a considéré que le vote d'une résolution était le seul moyen pour le Parlement de manifester son opposition à une décision du Gouvernement, et a rappelé que, sans la détermination de M. Jacques Chirac, les forces françaises auraient pu être engagées en Iraq en dépit de l'hostilité de la majorité de la population française à cette intervention. Enfin, il a fait part de son inquiétude face à la tendance du rapporteur à présumer l'irresponsabilité des parlementaires et a souligné le paradoxe de la situation, le Gouvernement soutenu par l'opposition étant favorable aux résolutions auxquelles s'oppose la majorité.

M. Jean-Jacques Urvoas a rappelé que si, sous la IV^e République, le détournement de la procédure des résolutions était réel et expliquait la sévère jurisprudence du Conseil constitutionnel en 1959, l'Assemblée nationale n'était plus une assemblée éruptive réagissant de façon inconsidérée à tout sujet suscitant l'émotion. Dès lors, une restauration de la fonction tribunitienne du Parlement lui apparaît justifiée, dans la mesure où il est possible de faire confiance aux parlementaires pour faire preuve de leur sens des responsabilités dans le vote des résolutions et où cette procédure y permettra de rendre à la loi son caractère normatif.

Après avoir rappelé que le professeur Guy Carcassonne, suivi par le « comité Ballardur » et le Gouvernement, avait estimé que le vote de résolutions était un des piliers du renforcement du rôle du Parlement, **M. Jean-Claude Sandrier** a cité les termes de l'exposé des motifs du projet de loi, qui indique que « *l'article 12 du projet offrira (au Parlement) la faculté, à l'instar de la grande majorité des Parlements étrangers, d'adopter, en tout domaine, des résolutions n'ayant pas de valeur contraignante, mais marquant l'expression d'un souhait ou d'une préoccupation ; déchargée de cette fonction tribunitienne, la loi pourra retrouver son caractère normatif. Il appartiendra aux règlements des assemblées d'encadrer l'exercice de ce pouvoir nouveau, par exemple en fixant un délai minimum entre le dépôt d'un projet de résolution et son inscription à l'ordre du jour ou encore en fixant des règles relatives aux modalités de signature et de présentation des propositions de résolution.* » Il a estimé que dans la mesure où le droit de résolution sera encadré, les craintes du rapporteur ne sont pas fondées, et que la seule question qui se pose est de savoir si les résolutions devraient ou non avoir une valeur contraignante, ce que pour sa part il souhaiterait.

Après avoir indiqué que le blocage du rôle de contrôle du Parlement résultait, comme l'avait indiqué le professeur Jean-Claude Colliard, de la conjonction du parlementarisme rationalisé et du fait majoritaire, **M. Christophe Caresche** a estimé que, compte tenu de l'ancrage du fait majoritaire, le parlementarisme rationalisé pouvait aujourd'hui être assoupli. Le fait majoritaire permettra que l'usage des résolutions soit différent de l'usage détourné qui en avait été fait sous la IV^e République. Il a en outre estimé que le renforcement de la qualité du travail législatif supposait la mise en place d'une procédure d'expression du Parlement et a regretté, sur cette question, le conservatisme inexplicable du rapporteur.

Intervenant conformément aux dispositions de l'article 38, alinéa 1^{er}, du Règlement, **M. Benoist Apparu** a indiqué comprendre le souhait de certains parlementaires de pouvoir exprimer des opinions sur certains grands débats, mais a estimé que le risque de multiplication des résolutions sur tous sujets justifiait de supprimer l'article 12 du projet. En outre, deux nouveaux outils permettront aux parlementaires d'inscrire à l'ordre du jour des débats : l'article 48, alinéa 2, de la Constitution, tel qu'il résulte de l'article 22 du projet de loi, permettra à l'Assemblée de fixer l'ordre du jour deux semaines sur quatre, tandis que l'alinéa 4 du même article permettra aux groupes de l'opposition de disposer d'un jour de séance par mois pour inscrire à l'ordre du jour les débats qu'ils souhaitent.

M. Guénhaël Huet a estimé que le renforcement du Parlement passait par un développement de ses pouvoirs de contrôle, plutôt que par la possibilité d'adopter des résolutions qui risqueraient, compte tenu des pratiques parlementaires, de déstabiliser le fonctionnement des institutions. Le projet de loi constitutionnelle atténuée déjà beaucoup la rationalisation du parlementarisme résultant de la Constitution du 4 octobre 1958.

M. Bertrand Pancher a regretté qu'après avoir craint, lors de la précédente réunion de la Commission, la consultation du peuple par la voie du référendum d'initiative populaire, une partie des commissaires redoutent à présent une mauvaise gestion parlementaire des nouveaux droits d'expression accordés aux assemblées. Il a suggéré que le règlement des assemblées parlementaires encadre les conditions de dépôt et d'examen de résolutions, outil intéressant qui ne remettra pas en cause la nature du régime de la V^e République.

M. Yves Nicolin a considéré que la possibilité d'adopter des résolutions ne constituait pas un nouveau pouvoir pour le Parlement, ces textes n'ayant aucune conséquence juridique et risquant, dans ces conditions, de se transformer en « vœux pieux », conformément à la pratique qui prévaut dans de nombreuses collectivités locales. Cet outil n'est en rien moderne, car il avait été créé dans de nombreuses démocraties lorsque les médias jouaient un rôle bien moins important qu'aujourd'hui.

M. Claude Goasguen s'est interrogé sur le champ d'application des résolutions dont le nouvel article 34-1 de la Constitution permettrait le vote au sein du Parlement, en soulignant le risque que la politique étrangère, qui ne fait pas partie des matières visées à l'article 34 de la Constitution, ne puisse faire l'objet de tels textes. Il a estimé que le texte de cet article proposé par le Gouvernement était mal rédigé et que ces résolutions risquaient de demeurer des vœux pieux, qui ne renforceraient absolument pas le Parlement.

M. Christian Vanneste a considéré, en se référant aux tribuns romains sous l'Antiquité et au Parlement britannique à l'époque moderne, que les résolutions proposées constitueraient un faux cadeau pour le Parlement, compte tenu de leur fonction purement tribunitienne. Il a estimé que le renforcement du Parlement supposerait plutôt qu'il soit à l'initiative de la moitié des lois examinées, alors que les propositions de lois s'apparentent aujourd'hui, bien souvent, à de simples « gadgets ».

M. Jean-Christophe Lagarde a rappelé que tous les parlementaires avaient utilisé le dépôt d'amendements à des fins non normatives, notamment pour obtenir du Gouvernement qu'il prenne des engagements solennels en contrepartie de leur retrait en séance publique. Il est inquiétant que l'on veuille à la fois remettre en cause cette pratique, en permettant au Président de l'Assemblée nationale ou à celui de sa commission des Lois de s'opposer à la discussion d'amendements ne relevant pas du domaine de la loi, et priver le Parlement de la possibilité d'adopter des résolutions, comme le propose le projet du Gouvernement. Refuser ce nouveau droit en invoquant le risque d'une utilisation irresponsable par le Parlement est d'autant plus paradoxal que le Président de la République a déclaré récemment que l'impossibilité faite au Parlement de s'exprimer par l'adoption de textes non normatifs favorisait l'irresponsabilité parlementaire.

Le rapporteur a estimé que l'objectif de revalorisation du Parlement ne pourrait être atteint qu'au moyen d'un renforcement de ses pouvoirs législatifs et de contrôle. L'adoption de résolutions sera possible dans le cadre de la procédure élargie de transmission des documents communautaires au Parlement, tandis que les interventions militaires pourront faire l'objet de débats et de votes. La pratique consistant à retirer en séance des amendements

en contrepartie d'engagements gouvernementaux subsistera, car elle résulte naturellement du dialogue entre le Gouvernement et les parlementaires.

Il est très improbable que la possibilité donnée au Parlement d'adopter des résolutions non normatives permette d'éviter les « lois bavardes », car après le vote de résolutions, leurs initiateurs plaideront certainement pour qu'il leur soit donné plus de force grâce au vote de dispositions législatives.

La Commission a alors *adopté* cet amendement, privant d'objet un amendement de **M. Arnaud Montebourg** tendant à supprimer l'encadrement des résolutions par les règlements des assemblées parlementaires. L'article 12 a été ainsi *supprimé*.

Article 13 (art. 35 de la Constitution) : *Information et contrôle du Parlement sur l'intervention des forces armées à l'étranger* :

La Commission a *rejeté* deux amendements de **M. Noël Mamère** et **M. Jean-Claude Sandrier** soumettant à une autorisation parlementaire toute intervention de l'armée française à l'étranger, **le rapporteur** ayant jugé préférable de préserver la réactivité militaire de la France, ainsi que les prérogatives militaires que le Président de la République tient de l'article 15 de la Constitution.

Puis, la Commission a été saisie d'un amendement de **M. Arnaud Montebourg** améliorant les conditions d'information du Parlement, dans un délai de trois jours, sur toute intervention militaire de la France à l'étranger et prévoyant l'organisation d'un vote du Parlement, dans un délai de quinze jours à compter de cette information.

Son auteur a rappelé qu'en Allemagne, l'autorisation préalable du Bundestag est requise pour toute intervention militaire dont le coût dépasse 25 millions d'euros, et que les autres parlements européens sont associés aux interventions militaires à l'étranger. Les pouvoirs de contrôle que le projet de loi constitutionnelle accorde au Parlement sur les interventions extérieures de l'armée française sont donc beaucoup trop limités. L'amendement proposé privilégie une approche souple pour renforcer l'information du Parlement, puisqu'à compter du début des opérations militaires, le Gouvernement disposera d'un délai de deux à trois semaines pour préciser leur motif et soumettre ses projets au vote du Parlement. En outre, on ne peut exclure qu'un parlementaire demande l'organisation d'un vote, s'agissant par exemple d'une opération militaire ponctuelle effectuée dans le cadre de l'Organisation des Nations unies (ONU). Sur cette question comme sur d'autres, le projet gouvernemental témoigne d'une peur irrationnelle du peuple, qu'il est absolument nécessaire de surmonter.

Le rapporteur a considéré que prévoir dans la Constitution l'information du Parlement sur les interventions armées à l'étranger, ainsi qu'une autorisation parlementaire pour leur prolongation au-delà de six mois, constitue une avancée historique pour le contrôle parlementaire, d'autant que, lors de l'entrée en vigueur de cette réforme, un vote devra être organisé sur le « stock » de toutes les interventions déjà en cours depuis plus de six mois.

La solution consistant à rendre systématique un vote des deux assemblées parlementaires quinze jours après leur information sur une intervention militaire semble trop contraignante. En revanche, il serait possible de préciser, comme le propose l'amendement, que l'information du Parlement doit avoir lieu « dans les trois jours » suivant le début de l'intervention militaire, plutôt que « dans les délais les plus brefs ». Par ailleurs, un amendement ultérieur du rapporteur, déjà évoqué, permettra au Gouvernement d'effectuer, sur

de telles opérations, une déclaration devant le Parlement suivie d'un débat et, le cas échéant, d'un vote n'engageant pas la responsabilité gouvernementale.

Suivant son rapporteur, la Commission a alors *rejeté* cet amendement.

Après que **M. Christian Vanneste** s'est interrogé sur les conséquences d'une information parlementaire précoce pour la sécurité des militaires engagés, la Commission a *adopté* un amendement de **M. Arnaud Montebourg** prévoyant que l'information du Parlement doit avoir lieu dans un délai de trois jours à compter du début de l'intervention militaire et qu'elle doit préciser « *les objectifs poursuivis et les effectifs engagés* ».

Un amendement de la commission de la Défense (**amendement n° 10**) proposant un délai de huit jours est alors devenu sans objet, de même qu'un amendement de **M. Jean-Christophe Lagarde** précisant que cette information doit également être fournie en dehors des sessions parlementaires.

M. Arnaud Montebourg a présenté un amendement permettant la tenue d'un éventuel vote du Parlement à l'issue du débat sur l'information transmise par le Gouvernement sur les opérations militaires engagées à l'étranger et ramenant de six à trois mois le délai au terme duquel la poursuite d'une intervention militaire est obligatoirement soumise au vote du Parlement.

Le rapporteur ayant indiqué que cet amendement serait satisfait par l'amendement, déjà évoqué, permettant au Gouvernement de faire, devant l'une ou l'autre des assemblées parlementaires, une déclaration suivie d'un débat et d'un vote sans engagement de responsabilité, **M. Arnaud Montebourg** a retiré cet amendement, ainsi qu'un amendement précisant les modalités de consultation du Parlement en dehors des périodes de session ordinaire ou en cas de désaccord entre les deux assemblées.

Puis, la Commission a été saisie d'un amendement du **même auteur** subordonnant la poursuite d'une opération militaire externe à une nouvelle autorisation parlementaire tous les six mois.

Le rapporteur a constaté que la rédaction du projet gouvernemental laissait subsister effectivement un vide juridique, mais a suggéré d'attendre les propositions actuellement élaborées au sein de la commission des Affaires étrangères pour résoudre ce problème.

M. Arnaud Montebourg a alors retiré cet amendement en annonçant qu'il en améliorerait la rédaction avant la séance publique.

La Commission a ensuite *rejeté* un amendement de **M. Jean-Christophe Lagarde** visant à ramener de six à trois mois le délai au terme duquel la poursuite d'une intervention de l'armée française à l'étranger est soumise à l'autorisation du Parlement ainsi qu'un amendement de la commission de la Défense (**amendement n° 11 rectifié**) visant à ramener ce délai à quatre mois.

Puis, **M. Arnaud Montebourg** a présenté un amendement prévoyant une information du Parlement par le Gouvernement sur le contenu des accords de défense et de coopération militaire en vigueur. Son auteur a estimé que cet objectif de transparence sur des accords militaires restés secrets depuis trente ou quarante ans, en Afrique notamment, devrait rassembler l'ensemble des parlementaires, compte tenu du « désastre » engendré par ceux-ci

dans un pays tel que la Côte d'Ivoire. De tels accords, qui conduisent souvent à un envoi précipité des soldats français, devraient bien souvent être modernisés et appellent un contrôle démocratique. L'intention annoncée du Gouvernement de mieux informer le Parlement n'est pas suffisante, car la bonne volonté n'apporte pas des garanties comparables à une obligation juridique.

Le rapporteur a rappelé que le Président de la République s'était récemment engagé à publier intégralement les accords de défense liant la France à divers pays africains, et annoncé que la Commission pourrait entendre prochainement Mme Michèle Alliot-Marie, ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, ainsi que d'autres responsables administratifs. Il a estimé que, dans ces conditions, l'amendement proposé n'était pas utile.

La Commission a alors *rejeté* cet amendement.

Puis, elle a *adopté* l'article 13 *ainsi modifié*.

Après l'article 13 :

M. Jean-Jacques Urvoas a présenté un amendement prévoyant qu'à l'instar de l'état de siège, l'état d'urgence est décrété en Conseil des ministres et ne peut être prorogé au-delà de douze jours qu'avec l'autorisation du Parlement.

Son auteur a indiqué que cet amendement reprenait une proposition formulée par le comité de réflexion présidé par M. Édouard Balladur, l'absence de mention de l'état d'urgence dans la Constitution du 4 octobre 1958 tenant à des motifs conjoncturels. Même si le Conseil d'État a précisé, en 2005, les conditions dans lesquelles la loi de 1955 sur l'état d'urgence pouvait être utilisée, il est plus prudent de soumettre le régime exceptionnel de l'état d'urgence à un encadrement constitutionnel explicite.

Le rapporteur a indiqué que le Conseil constitutionnel avait apporté les précisions nécessaires dans la décision n° 85-187 DC du 25 janvier 1985, *Loi relative à l'état d'urgence en Nouvelle-Calédonie et dépendances*, et a estimé que l'amendement proposé risquait de remettre en cause certains régimes particuliers institués outre-mer pour surmonter les situations de crise.

La Commission a alors *rejeté* cet amendement.

La Commission a *rejeté* un amendement de M. Jean-Claude Sandrier abrogeant l'article 37 de la Constitution et deux amendements de M. Jean-Claude Sandrier et de M. Noël Mamère abrogeant son article 38.

M. Arnaud Montebourg a présenté un amendement excluant la possibilité de recourir à la procédure d'habilitation de l'article 38 lorsque les mesures envisagées sont susceptibles de porter atteinte aux garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques. Il a estimé que le recours croissant aux ordonnances constituait un dessaisissement du Parlement et que cette tendance était préjudiciable à la lisibilité et à l'accès au droit ainsi que pour la sécurité juridique. Le Conseil d'État lui-même dans son rapport de 2006 a dénoncé cette pratique, utilisée par tous les gouvernements. M. Arnaud Montebourg a rappelé qu'il s'était d'ailleurs ému de l'habilitation demandée par le gouvernement de M. Jospin pour transposer par ordonnance cent quarante-huit directives

européennes. Le recours de plus en plus fréquent à de simples ratifications implicites accentue encore les risques du recours massif aux ordonnances.

Le rapporteur s'est étonné de la rédaction de l'amendement qui ne modifie en rien le droit positif. En effet si les mesures envisagées dans une loi d'habilitation sont de nature à porter atteinte aux garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques, le Conseil constitutionnel ne peut qu'annuler la loi.

M. Arnaud Montebourg a reconnu que l'amendement gagnerait à être réécrit et l'a retiré. Il a ensuite présenté deux amendements interdisant d'une part les ratifications implicites et d'autre part les habilitations accordées par l'intermédiaire d'un amendement gouvernemental. Face au déferlement des ordonnances, le minimum est au moins d'exiger leur ratification explicite par le Parlement qui s'est dessaisi de son pouvoir.

M. Alain Vidalies a rappelé que les ratifications implicites permettaient de donner une valeur législative à des dispositions sans aucun débat ni aucune publicité. On ne peut pas non plus accepter que le Gouvernement ait pu, par un simple amendement, être autorisé à modifier par ordonnance des pans entiers du code civil. L'exigence de clarté du droit exige de mettre fin à la pratique des ratifications implicites qui est une façon détournée de donner une valeur législative à des dispositions réglementaires, ce qui est à l'origine d'une situation de grande confusion juridique. Alors que le Gouvernement prétend revaloriser le rôle du Parlement, il semble indispensable de réagir à cette tendance en votant ces amendements.

M. Philippe Gosselin a estimé que ce débat soulevait un véritable problème et que s'il était nécessaire de maintenir la procédure des ordonnances, il serait légitime de l'encadrer davantage.

Le rapporteur a estimé que la pratique des ratifications implicites était nécessaire afin d'assurer la sécurité juridique des dispositions concernées dont il n'est pas bon qu'elles gardent longtemps une valeur juridique incertaine. Le problème, réel, provient de la profusion d'habilitations à légiférer par ordonnance mais, une fois ces ordonnances trop nombreuses rédigées, l'intérêt général conduit à leur donner valeur législative le plus rapidement possible. En outre, le recours aux ordonnances peut être légitime, par exemple pour tenter de combler le retard de la France dans la transposition des directives européennes. Néanmoins, des abus existent, certains ministères usant manifestement trop de ce moyen, comme l'a montré par exemple la loi du 9 décembre 2004 de simplification du droit.

Le rapporteur a indiqué qu'il allait réfléchir, d'ici la séance publique, à des moyens de mieux encadrer le recours aux ordonnances, ce que ne permettent pas les deux amendements proposés.

La Commission a ensuite *rejeté* les deux amendements.

Article 14 (art. 39 de la Constitution) : *Avis du Conseil d'État sur les propositions de loi* :

La Commission a *rejeté* un amendement de **M. Arnaud Montebourg** rendant publics les avis du Conseil d'État et imposant la réalisation d'études d'impact préalablement au dépôt d'un projet de loi.

M. René Dosière a présenté un amendement supprimant la priorité donnée au Sénat, en 2003, pour l'examen des projets de loi concernant l'organisation des collectivités

territoriales et ceux relatifs aux Français établis hors de France. Cette disposition fait, dans ces domaines, de l'Assemblée nationale une assemblée de second rang par rapport à une chambre élue au suffrage indirect.

Le rapporteur a indiqué qu'il avait déposé un amendement répondant à l'objectif de M. Dosière s'agissant des Français établis hors de France. Ne souhaitant pas modifier la priorité donnée au Sénat pour les textes relatifs aux collectivités territoriales, il a donné un avis défavorable à l'amendement, que la Commission a alors *rejeté*.

Le rapporteur a présenté un amendement offrant un ancrage constitutionnel à la pratique des études d'impact qui devront être fournies avant l'examen d'un projet de loi. Ces études permettront de faire le point systématiquement sur le coût des mesures envisagées, sur leur nécessité ainsi que sur la faisabilité du recours à d'autres instruments juridiques que la loi. M. Alain Juppé, alors Premier ministre, avait tenté de généraliser cette pratique par la publication d'une circulaire, sans réussir à l'imposer dans les faits. Un ancrage constitutionnel est donc nécessaire.

Le rapporteur a par ailleurs indiqué que M. Jean-François Copé avait déposé un amendement n° 1 poursuivant le même objet, mais plus complet parce qu'il envisage des sanctions en cas de non-respect de la règle. Dans l'attente de la position du Gouvernement sur l'amendement n° 1, il a cependant suggéré d'adopter son amendement qui renvoie à une loi organique les modalités de mise en œuvre des études d'impact.

M. Arnaud Montebourg a indiqué que son groupe était favorable à l'évaluation des politiques publiques, y compris avant l'intervention du législateur. Dans la mesure où les circulaires se heurtent à l'inertie, il est nécessaire de constitutionnaliser les études d'impact, comme le permet le très intéressant amendement de M. Copé, qui a la préférence du groupe Socialiste.

La Commission a alors *adopté* l'amendement du rapporteur, rendant sans objet l'amendement n° 1 de M. Jean-François Copé.

La Commission a ensuite *rejeté* un amendement de M. Jean-Christophe Lagarde conférant à la Conférence des Présidents de chaque assemblée, plutôt qu'à son Président, le pouvoir de soumettre pour avis au Conseil d'État une proposition de loi.

Après avoir *adopté* un amendement de précision du **rapporteur**, la Commission a examiné un amendement présenté par **M. Bertrand Pancher** donnant aux présidents de commissions permanentes le pouvoir de soumettre pour avis au Conseil d'État une proposition de loi.

Le rapporteur a estimé que l'objectif louable de l'amendement pourrait être atteint par la modification du règlement des assemblées en soulignant qu'il n'était pas souhaitable de consacrer dans la Constitution les présidents des commissions permanentes.

M. Bertrand Pancher a alors retiré l'amendement.

Après avoir *rejeté* un amendement de M. Jean-Claude Sandrier prévoyant la publicité des avis du Conseil d'État, la Commission a *adopté* un amendement du **rapporteur** supprimant la priorité donnée au Sénat pour l'examen des projets de loi relatifs aux instances représentatives des Français établis hors de France en coordination avec les dispositions adoptées à l'article 9 du projet de loi.

La commission a *adopté* l'article 14 ainsi modifié.

Après l'article 14 :

La Commission a *rejeté* un amendement de M. Jean-Claude Sandrier abrogeant l'article 40 de la Constitution ainsi qu'un amendement de M. Jean-Christophe Lagarde assouplissant les règles de recevabilité financière des amendements fixées par l'article 40.

Article 15 (art. 41 de la Constitution) : *Protection du domaine législatif* :

M. Jean-Jacques Urvoas a présenté un amendement de suppression de l'article 15 au motif qu'il constitue un danger pour l'initiative parlementaire.

Le rapporteur a rappelé qu'il était très – et sans doute trop – peu fait usage des dispositifs de protection du domaine réglementaire contre les empiétements du pouvoir législatif. Par ailleurs, il a indiqué que l'article 15 permettrait également d'agir contre les empiétements causés par des amendements du Gouvernement.

La Commission a *rejeté* l'amendement ainsi qu'un amendement de M. Jean-Claude Sandrier ayant le même objet.

La Commission a *rejeté* deux amendements de M. Jean-Christophe Lagarde permettant au président d'une commission permanente ou d'un groupe parlementaire d'opposer l'irrecevabilité à une disposition ne respectant pas le domaine du règlement ainsi qu'un amendement de cohérence du même auteur.

La Commission a *rejeté* un amendement de M. Noël Mamère permettant à soixante députés ou soixante sénateurs de saisir le Conseil constitutionnel en cas de désaccord sur l'application de l'article 41 de la Constitution.

La commission a *adopté* l'article 15 sans modification.

Article 16 (art. 42 de la Constitution) : *Réforme de la procédure législative* :

La Commission a été saisie de l'amendement n° 9 de M. Didier Migaud et d'un amendement identique présenté par **M. Arnaud Montebourg** supprimant, pour les projets de loi de finances, de loi de financement de la sécurité sociale et de révision constitutionnelle, la dérogation à la règle de l'examen du texte élaboré par la Commission.

Le rapporteur a considéré que cet amendement se heurtait à des contraintes pratiques réelles qui empêcheraient de les mettre matériellement en œuvre, dans la mesure où la discussion des textes financiers est enserrée dans des délais constitutionnels très stricts. D'un point de vue plus politique, il n'est pas anormal que la discussion s'engage sur le projet présenté par le Gouvernement s'agissant de textes mettant directement en œuvre le programme du Gouvernement.

La Commission a alors *rejeté* l'amendement.

La Commission a examiné deux amendements identiques de M. Noël Mamère et de **M. Bertrand Pancher** fixant à deux mois, comme proposé par le comité présidé par M. Édouard Balladur, le délai minimum entre le dépôt d'un texte et le début de son examen.

M. Jean-Yves Le Bouillonnet a indiqué que son groupe avait présenté un amendement quasi identique, fixant aussi un délai pour l'examen par la deuxième assemblée saisie.

Le rapporteur a indiqué qu'il partageait la préoccupation des auteurs des différents amendements, mais a suggéré des délais moins ambitieux : six semaines entre le dépôt et l'examen par la première assemblée saisie, trois semaines entre le vote par la première assemblée et l'examen par la seconde.

Après que **M. Bertrand Pancher** et **M. Jean-Yves Le Bouillonnet** eurent retiré leurs amendements, la Commission a *rejeté* l'amendement de M. Mamère et *adopté*, à l'unanimité, l'amendement du **rapporteur**.

M. Arnaud Montebourg a présenté un amendement fixant, en cas d'urgence, un délai de huit jours entre le dépôt d'un texte et le début de son examen par la première assemblée saisie.

Le rapporteur a craint que l'existence d'un délai minimum soit source de difficulté dans certains cas où l'urgence commande d'agir plus rapidement encore, comme dans le cas du projet de loi prorogeant l'état d'urgence en 2005. La procédure envisagée par le projet de révision est déjà très novatrice, il importe d'en évaluer les premiers résultats avant de songer à l'appliquer de façon plus étendue.

Après avoir *rejeté* cet amendement, la Commission a *adopté* un amendement rédactionnel du **rapporteur**.

La commission a *adopté* l'article 16 ainsi modifié.

Article 17 (art. 43 de la Constitution) : *Nombre de commissions permanentes* :

La Commission a été saisie de deux amendements identiques de **M. Jean-Christophe Lagarde** et **M. Jean-Yves Le Bouillonnet** portant de huit à dix le nombre maximum des commissions permanentes.

Le rapporteur a estimé qu'à l'Assemblée nationale, deux commissions permanentes, la commission des Affaires économiques et la commission des Affaires culturelles, familiales et sociales, justifiaient d'être scindées en deux, expliquant ainsi le nombre choisi de huit commissions permanentes.

M. Jean-Christophe Lagarde a estimé que la scission envisagée de seulement deux commissions conduirait à un déséquilibre important d'activité entre les commissions. Par exemple, il est envisagé de créer une commission des Affaires culturelles, alors que les questions culturelles ne représentent que 10 % de l'activité de la commission des Affaires culturelles, familiales et sociales. Par ailleurs, les comparaisons internationales montrent que les parlements modernes disposent d'un nombre important de commission, trente-deux au Royaume-Uni, vingt-trois en Espagne ou vingt au Parlement européen par exemple. M. Jean-Christophe Lagarde a par ailleurs souhaité la constitution d'une véritable commission des affaires européennes, et non d'un simple comité comme envisagé par le projet de révision, et d'une commission chargée du suivi de l'application des lois.

M. Christophe Caresche a jugé utile, même si le nombre de huit commissions apparaît suffisant aujourd'hui, d'adopter des règles constitutionnelles suffisamment souples pour permettre des évolutions futures du Règlement afin de réorganiser les commissions en fonction des nécessités de l'activité parlementaire.

M. Jean-Yves Le Bouillonnet a indiqué que la plupart des autres pays européens ne limitent pas le nombre de commissions permanentes car les rapports entre les ministres et les commissions n'y sont pas conflictuels. Il a souhaité que la France puisse se rapprocher du modèle allemand, dans lequel les ministres ont le sentiment de faire un travail constructif en étant entendus par une commission parlementaire, et non d'être mis en difficulté. Il a par ailleurs exprimé une inquiétude sur la capacité des commissions permanentes dont les secteurs de compétences sont très larges, comme la commission des Affaires économiques, à assurer le travail d'évaluation et de contrôle qui leur incombe.

Après avoir rappelé l'existence d'un accord général sur le nombre de huit commissions, **le rapporteur** a jugé que les situations allemande et française ne peuvent pas être comparées, la Constitution française ayant pour but d'éviter que chaque commission corresponde à un ministère, et a observé que la limitation à huit du nombre de commissions n'interdit pas de redéfinir les compétences de chacune. Il a estimé que la transformation des délégations en commissions n'est pas souhaitable, car la compétence des premières est transversale tandis que celle des secondes est sectorielle. La Commission a alors *rejeté* ces deux amendements, ainsi qu'un amendement de **M. Bertrand Pancher** ayant le même objet.

La Commission a ensuite été saisie de l'amendement n° 18 de M. Patrick Ollier permettant aux commissions de s'organiser en sous-commissions et d'un amendement identique de **M. Jean-Christophe Lagarde**, qui a expliqué que cette spécialisation renforcée permet de mieux traiter les sujets présentant une certaine technicité. **M. Yves Nicolin** a jugé que le nombre de commissions devrait relever du Règlement de chaque assemblée plutôt que de la Constitution. **Le rapporteur** a estimé que le travail en commission, dont l'importance est accrue, ne doit pas pouvoir être délégué et a rappelé que les commissions peuvent déjà créer des groupes de travail. La Commission a *rejeté* l'amendement n° 18 et l'amendement de M. Jean-Christophe Lagarde. Elle a également *rejeté* un amendement du **même auteur** prévoyant la représentation proportionnelle de chaque groupe parlementaire au sein des commissions et des sous-commissions.

La Commission a *rejeté* un amendement de M. Michel Hunault instituant des délégations permanentes à l'écologie et au développement durable.

Elle a ensuite *adopté* l'article 17 sans modification.

Article 18 (art. 44 de la Constitution) : *Exercice du droit d'amendement* :

La Commission a été saisie de trois amendements de suppression présentés par M. Noël Mamère, M. Patrick Braouezec et M. Arnaud Montebourg. **M. Arnaud Montebourg** a jugé inacceptable d'encadrer le droit d'amendement par une loi organique et par le règlement des assemblées, ce qui permettra à la majorité de restreindre les droits de l'opposition et a fait part de la vive inquiétude du groupe SRC sur ce sujet. Après avoir rappelé que le respect du droit d'amendement est garanti par le contrôle obligatoire du Conseil constitutionnel sur les lois organiques et les règlements des assemblées, **le rapporteur** a annoncé qu'il présenterait un amendement tendant à supprimer des restrictions introduites par le Conseil constitutionnel en matière de droit d'amendement, en disposant que,

sous réserve des articles 40 et 41 de la Constitution, tout amendement est recevable en première lecture s'il a un lien avec la matière dont traite le texte de loi. **M. Jean-Yves Le Bouillonnet** s'est interrogé sur les moyens de garantir cet objectif dès lors que les conditions d'exercice du droit d'amendement seront fixées par le Règlement. **M. Arnaud Montebourg** a réitéré ses inquiétudes sur les intentions de la majorité en matière de réglementation du droit d'amendement, compte tenu de certaines déclarations relatives à l'usage supposé abusif du droit d'amendement par l'opposition. Après s'être déclaré favorable à l'amendement proposé par le rapporteur, **M. Jean-Christophe Lagarde** a considéré que l'introduction dans la Constitution de la notion de limites du droit d'amendement permettrait au Conseil constitutionnel d'accepter des restrictions à ce droit prévues par le Règlement, par exemple une limitation du nombre d'amendements, et a appelé à modifier la rédaction de cet article. **M. François Bayrou** a jugé préférable de conserver la rédaction actuelle de l'article 44 de la Constitution, qui garantit le droit d'amendement de manière absolue et intelligible pour tous. Il a estimé que le projet de loi amoindrit cette affirmation en introduisant des réserves, ce qui peut se révéler dangereux dans l'avenir et peut encourager le Conseil constitutionnel à adopter une jurisprudence plus restrictive sur le droit d'amendement. **M. Christophe Caresche** a rappelé que les propositions du « comité Balladur » mentionnaient uniquement les conditions du droit d'amendement, et non ses limites. **Mme Marietta Karamanli** a estimé que le renvoi à une loi organique méconnaît le principe d'autonomie des assemblées. **Le rapporteur** a expliqué que son amendement garantirait la recevabilité des amendements, ce qui empêche toute limitation du droit d'amendement. Il a indiqué que le texte permettrait d'imposer des dates limites pour le dépôt des amendements, ce que le Règlement ne peut pas faire s'agissant des amendements du Gouvernement. Il a jugé indispensable une modification des délais de dépôt des amendements, notamment pour le contrôle du respect de l'article 40 de la Constitution par les commissions, dans le cadre de la nouvelle procédure législative. Après que **M. Jean-Yves Le Bouillonnet** a considéré que les délais de dépôt constituent des modalités de l'exercice du droit d'amendement et non des limites, la Commission a *rejeté* ces trois amendements.

Elle a ensuite *rejeté* un amendement de M. Patrick Braouezec prévoyant que les parlementaires et le Gouvernement disposent du droit d'amendement à tout moment du débat.

La Commission a *rejeté* un amendement de M. Noël Mamère et un amendement de M. Patrick Braouezec tendant à supprimer la procédure du vote bloqué, ainsi que deux amendements des mêmes auteurs limitant les possibilités de dépôt d'amendements par le Gouvernement.

Elle a été saisie d'un amendement de **M. Jean-Christophe Lagarde** tendant à supprimer la possibilité pour le Gouvernement de demander une nouvelle délibération. Son auteur a déclaré que cette possibilité permettait au Gouvernement de revenir sur un débat qui a eu lieu lorsque les amendements ne lui donnent pas satisfaction, alors qu'il conviendrait de ne remettre en cause les dispositions adoptées qu'au cours de la navette. **Le rapporteur** ayant considéré que cette question relève du règlement des assemblées, la Commission a *rejeté* cet amendement.

Puis la Commission a été saisie d'un amendement de **M. Arnaud Montebourg** prévoyant que le Gouvernement ne peut introduire par amendement des dispositions nouvelles que si celles-ci sont en relation directe avec des dispositions restant en discussion, se justifient par des exigences constitutionnelles ou effectuent une coordination avec d'autres textes en cours d'examen. Son auteur a indiqué que cette proposition a été formulée par le « comité Balladur ». **M. Christophe Caresche** a relevé que le projet de loi constitutionnelle reprend

les propositions du « comité Balladur » relatives au Parlement mais écarte celles qui instituent des contraintes pour le Gouvernement. **Le rapporteur** ayant indiqué que le Conseil constitutionnel contrôle déjà l'usage du droit d'amendement par le Gouvernement, la Commission a *rejeté* cet amendement.

La Commission a été saisie d'un amendement de **M. Jean-Christophe Lagarde** permettant au représentant d'un groupe parlementaire de demander, lorsque le Gouvernement sollicite un vote bloqué, un vote sur cette procédure. **Le rapporteur** ayant émis un avis défavorable, la Commission a *rejeté* cet amendement.

Puis la Commission a *adopté* l'article 18 sans modification.

Article 19 (art. 45 de la Constitution) : *Conditions de mise en œuvre de la procédure d'urgence* :

La Commission a *rejeté* l'amendement n° 17 de **M. Patrick Ollier** de suppression de l'article.

Elle a ensuite *adopté*, à l'unanimité, un amendement du **rapporteur** prévoyant la recevabilité en première lecture de tout amendement présentant un lien, même indirect, avec le texte en discussion, sous réserve des articles 40 et 41 de la Constitution, **M. Arnaud Montebourg** ayant exprimé l'accord du groupe SRC avec cet amendement.

La Commission a été saisie d'un amendement de **M. Arnaud Montebourg** prévoyant une répartition égalitaire du temps de parole entre les groupes parlementaires à l'occasion de l'examen des textes législatifs. **Le rapporteur** ayant jugé que cette question relève du Règlement et rappelé que le partage égalitaire du temps de parole pour les questions au Gouvernement a été supprimé en 1981, la Commission a *rejeté* cet amendement.

Puis elle a *rejeté* un amendement de M. Patrick Braouezec supprimant la possibilité de réunir une commission mixte paritaire.

La Commission a été saisie d'un amendement de **M. Bertrand Pancher** permettant au président de la Conférence des Présidents de l'une des assemblées de s'opposer à la déclaration d'urgence par le Gouvernement. **Le rapporteur** ayant observé que cette disposition confère un droit de veto au Sénat lorsque sa majorité est différente de celle de l'Assemblée nationale, cet amendement a été retiré.

La Commission a ensuite *rejeté* un amendement de M. Noël Mamère permettant à un tiers des députés ou à un tiers des sénateurs de s'opposer à une déclaration d'urgence.

Elle a *adopté* un amendement de **M. Arnaud Montebourg** permettant au Président de l'assemblée dont émane une proposition de loi de provoquer la réunion d'une commission mixte paritaire, conformément aux propositions du « comité Balladur », **le rapporteur** s'y étant déclaré favorable.

Puis la Commission a été saisie d'un amendement de **M. Arnaud Montebourg** interdisant au Gouvernement de déclarer l'urgence plus de cinq fois par session ordinaire, son auteur ayant jugé le recours à la déclaration d'urgence trop fréquent et nuisible au travail parlementaire, comme l'illustre l'examen dans des délais extrêmement contraints du projet de loi sur le pouvoir d'achat en décembre 2007. **Le rapporteur** ayant émis un avis défavorable, la Commission a *rejeté* cet amendement.

La Commission a *adopté* l'article 19 ainsi modifié.

Article 20 (art. 46 de la Constitution) : *Délai d'examen des projets et propositions de loi organique* :

La Commission a *rejeté* un amendement de M. Patrick Braouezec supprimant la procédure d'urgence et la pratique de la CMP en matière de loi organique.

La Commission a été saisie d'un amendement de **M. Arnaud Montebourg** supprimant la disposition selon laquelle les lois organiques relatives au Sénat doivent être votées en termes identiques par les deux assemblées. Son auteur a indiqué que dès lors que les conditions d'élection des sénateurs ne sont pas modifiées, il convient de limiter les prérogatives du Sénat.

M. Jean-Christophe Lagarde a souligné que si l'idée était bonne, l'adoption de l'amendement risquait d'être interprétée comme une provocation par le Sénat.

Après que **son auteur** eut contesté qu'il s'agisse d'une provocation, la Commission a *rejeté* cet amendement.

Elle a ensuite *adopté* l'article 20 sans modification.

Après l'article 20 :

La Commission a examiné un amendement de **M. Jean-Christophe Lagarde** prévoyant l'équilibre des lois de finances, en fonctionnement, à compter de 2012. Son auteur a indiqué que cet amendement visait à mettre en œuvre un engagement du Président de la République. Estimant que sa rédaction devait être améliorée, il a retiré cet amendement en vue du dépôt ultérieur d'un amendement plus complet.

La Commission a alors été saisie d'un amendement de **M. François Bayrou** tendant à interdire le déficit de fonctionnement du budget de l'État, en dehors des cas de récession économique. Son auteur a indiqué que cet amendement visait à instituer un garde-fou contre la persistance des déficits et l'augmentation de la dette publique. Il a jugé l'amendement vertueux, tout en soulignant qu'il n'était pas rigide puisqu'il permet de s'exonérer de cette règle en cas de récession.

Le rapporteur a rappelé qu'un groupe de travail constitué à l'initiative de M. Éric Woerth, ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique, et comprenant parmi ses membres M. Gilles Carrez, rapporteur général du budget, M. Didier Migaud et M. Charles de Courson réfléchissait à la rédaction d'un amendement ayant une telle finalité.

La Commission a alors *rejeté* cet amendement.

Un amendement similaire concernant les lois de financement de la sécurité sociale a été *retiré* par **M. Jean-Christophe Lagarde**.

Article 21 (art. 47-2 de la Constitution) : *Missions de la Cour des comptes* :

Après que **M. Arnaud Montebourg** eut retiré un amendement identique, la Commission a *rejeté* l'amendement n° 6 de M. Didier Migaud tendant à prévoir l'assistance de la Cour des comptes au Parlement pour l'évaluation des politiques publiques, **le**

rapporteur ayant estimé qu'il convenait de prévoir que la Cour des comptes apporte également son concours au Gouvernement, ce que prévoit un de ses amendements, que la Commission a alors *adopté*.

Elle a *adopté* un amendement du **rapporteur** précisant que la Cour des comptes contribue à l'information des citoyens par ses rapports publics.

La Commission a *rejeté* deux amendements de M. Patrick Braouezec, le premier précisant que le rôle de la Cour des comptes s'exerce prioritairement au service du Parlement et le second élargissant les missions de la Cour des comptes au contrôle de l'utilisation des fonds publics par les entreprises privées.

La Commission a *adopté* l'article 21 ainsi modifié.

Article 22 (art. 48 de la Constitution) : *Fixation de l'ordre du jour* :

Après avoir *adopté* un amendement rédactionnel du **rapporteur** et un amendement de précision du **même auteur**, la Commission a examiné en discussion commune un amendement de **M. Arnaud Montebourg** prévoyant que l'ordre du jour des assemblées comporte pour un tiers la discussion des projets de loi déposés par le Gouvernement et des propositions de loi acceptées par lui, pour un tiers les propositions de loi des groupes parlementaires qui ont déclaré leur appartenance à la majorité qui soutient le Gouvernement et pour un tiers les propositions de loi de ceux qui ne l'ont pas déclarée ainsi qu'un amendement du **rapporteur** instituant la possibilité de réserver une semaine de séance par mois au contrôle. **Le rapporteur** a jugé préférable d'adopter son amendement qui tend à instaurer une priorité au contrôle dans les semaines de séance relevant de l'initiative parlementaire. **M. Arnaud Montebourg** a estimé que rien ne garantissait que les droits de l'opposition soient préservés dans ce cadre. **Le rapporteur** a rappelé que si l'opposition disposait aujourd'hui de sept séances réservées par session, elle en disposera de vingt-sept dans le cadre de la réforme des institutions. Il a ajouté que ces séances trouveraient leur place dans les semaines de séance réservées à l'initiative parlementaire. Il a précisé que l'amendement qu'il a déposé permet de réserver par priorité une semaine de séance sur quatre, et dans l'ordre fixé par la Conférence des Présidents, au contrôle de l'action du Gouvernement. **M. Arnaud Montebourg** s'est interrogé sur le contenu de ces séances. **Le rapporteur** a indiqué qu'il pourrait s'agir par exemple de débats sur des rapports de commissions d'enquête ou de missions d'information, sur des rapports sur l'application des lois ou encore sur des rapports d'évaluation. **M. Benoist Apparu** s'est inquiété que ces semaines réservées à l'initiative parlementaire ne soient en réalité consacrées à l'examen des textes prioritaires du Gouvernement. **Le rapporteur** a rappelé qu'en effet le Gouvernement pouvait y inscrire les projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale ainsi que les textes en navette. Il a donc ajouté qu'il convenait d'éviter que le Gouvernement puisse remplir la totalité de l'ordre du jour. **M. Benoist Apparu** a alors demandé si, compte tenu de ces éléments et du temps de séance réservé au contrôle, il resterait de la place pour l'examen de propositions de lois. **Le rapporteur** a répondu que son amendement visait précisément à permettre à la Conférence des Présidents de consacrer, si elle le souhaite, une semaine entière de séance au contrôle pour inciter le Gouvernement à se montrer conciliant quant à l'inscription des propositions de loi. La Commission a alors *rejeté* l'amendement de M. Arnaud Montebourg et *adopté* celui du rapporteur. En conséquence, la Commission a *rejeté* un amendement de **M. Arnaud Montebourg** prévoyant qu'une semaine de séance sur quatre est consacrée aux fonctions de contrôle et l'amendement n° 13 de M. Patrick Ollier

prévoyant qu'un jour de séance par mois est réservé au contrôle et à l'évaluation des politiques publiques.

La Commission a *rejeté* un amendement de **M. Bertrand Pancher** rendant automatique la discussion d'un texte transmis par l'autre assemblée dans un délai de trois mois, sans demande du Gouvernement, **le rapporteur** ayant estimé ce dispositif contradictoire avec les règles prévues pour l'ordre du jour.

La Commission a *rejeté* l'amendement n° 16 de M. Patrick Ollier relatif au caractère dérogatoire des demandes d'examen prioritaire émanant du Gouvernement.

Elle a ensuite *adopté* un amendement du **rapporteur** corrigeant une imprécision. **Mme Delphine Batho** a demandé pourquoi la rédaction proposée permettait de mieux prendre en compte le cas de la prolongation de l'état d'urgence. **Le rapporteur** a précisé que cette rédaction, visant les « projets relatifs aux états de crises », concerne à la fois les demandes d'autorisation relatives à l'état de siège et les projets de loi relatifs à l'état d'urgence.

La Commission a *rejeté* un amendement de **M. Jean-Christophe Lagarde** prévoyant que l'inscription prioritaire des textes en navette n'interviendra que deux mois après leur transmission et a *adopté* un amendement du **rapporteur** fixant ce délai à six semaines.

Elle a ensuite *adopté* un amendement grammatical du **rapporteur**.

Elle a *rejeté* un amendement de **M. Jean-Christophe Lagarde** prévoyant l'inscription à l'ordre du jour des assemblées des propositions de chaque groupe parlementaire, qu'il soutienne ou non le Gouvernement. Le rapporteur a indiqué qu'il convenait plutôt de renforcer les droits de l'opposition.

La Commission a *rejeté* deux amendements de **M. Jean-Christophe Lagarde**, le premier prévoyant que plus d'un jour de séance par mois puisse être consacré à l'ordre du jour souhaité par l'opposition et le second permettant à chaque groupe de disposer d'un jour de séance par mois, qu'il soutienne ou non le Gouvernement. Son auteur a indiqué que le rejet de cet amendement serait pris en compte par son groupe lors du vote du projet de loi constitutionnelle au Congrès.

La Commission a *adopté* un amendement du **rapporteur** prévoyant de réserver la séance mensuelle aux groupes politiques qui ne participent pas de la majorité de l'assemblée concernée.

Elle a *rejeté* l'amendement n° 3 de M. Jacques Remiller rendant obligatoires deux séances de questions au Gouvernement par semaine.

La Commission a *adopté* un amendement du **rapporteur** précisant que les questions au Gouvernement peuvent constituer la première partie d'une séance, dont l'ordre du jour pourra comporter d'autres points.

La Commission a *rejeté* un amendement de **M. Arnaud Montebourg** consacrant l'égalité du temps de parole entre les groupes lors des questions au Gouvernement, **le rapporteur** ayant estimé que cette question relevait du règlement de chaque assemblée.

La Commission a été saisie d'un amendement de **M. Arnaud Montebourg** permettant la création d'une commission d'enquête à la demande de soixante députés ou de soixante sénateurs et pouvant porter sur des faits ayant donné lieu à des poursuites judiciaires. Son auteur a indiqué que la commission d'enquête parlementaire recherchait la vérité politique qui se distingue de la vérité judiciaire.

Après avoir rappelé la position qu'il avait précédemment exprimée sur un amendement similaire, **le rapporteur** a estimé que la disposition relative à l'interdiction de constitution d'une commission d'enquête sur des faits donnant lieu à des poursuites judiciaires était bien de nature constitutionnelle mais que la rédaction de l'amendement devrait être améliorée.

M. Jean-Yves Le Bouillonnet a rappelé que les poursuites judiciaires faisaient aujourd'hui échec aux commissions d'enquête. Or, comme les poursuites peuvent être engagées par le parquet, elles peuvent être instrumentalisées pour empêcher les parlementaires d'investiguer.

M. Benoist Apparu a estimé qu'il conviendra en tout état de cause de veiller au respect du secret de l'instruction.

Après avoir rappelé qu'un simple dépôt de plainte pouvait faire échec à une commission d'enquête, **M. Claude Goasguen** a estimé qu'il était possible de préserver le secret de l'instruction.

M. Sébastien Huyghe a également estimé qu'il convenait d'être vigilant sur cette question ainsi que sur le respect du principe de la présomption d'innocence.

M. Jean-Yves Le Bouillonnet a estimé que la commission d'enquête s'intéressait aux faits et non à la culpabilité des personnes mises en cause. Il a souligné qu'une plainte avec constitution de partie civile d'un simple particulier pouvait faire obstacle à la création d'une commission d'enquête.

Le rapporteur a invité l'auteur de l'amendement à en modifier la rédaction afin notamment de prévoir le recours à une loi organique et indiqué à **M. Sébastien Huyghe** que la commission d'enquête pouvait travailler à huis clos.

M. Arnaud Montebourg a alors retiré son amendement.

La Commission a *adopté* l'article 22 ainsi modifié.

Après l'article 22 :

La Commission a *rejeté* un amendement de M. Noël Mamère visant à instituer le principe selon lequel toute proposition de loi adoptée par une assemblée doit être inscrite à l'ordre du jour de l'autre assemblée dans un délai d'un an, ainsi qu'un amendement du même auteur visant à permettre aux parlementaires d'opposition de convoquer les membres du Gouvernement en audiences publiques.

Article 23 (art. 49 de la Constitution) : *Engagement de la responsabilité du Gouvernement* :

La Commission a *rejeté* un amendement de M. Patrick Braouezec supprimant le troisième alinéa de l'article 49 de la Constitution. Elle a ensuite *adopté* un amendement rédactionnel présenté par **le rapporteur**.

La Commission a ensuite été saisie de trois amendements identiques de MM. Noël Mamère, **Bertrand Pancher** et **Jean-Yves Le Bouillonnet** tendant à supprimer les troisième et quatrième alinéas de l'article 23 du projet de loi dans le but de limiter le recours à l'article 49, alinéa 3, de la Constitution aux seuls projets de loi de finances et projets de loi de financement de la sécurité sociale, à l'exclusion de tous les autres textes. Après que **M. Jean-Christophe Lagarde** eut apporté son soutien à ces amendements, car il lui a paru important de prévenir tout usage abusif de cet article par le Gouvernement sur des projets de loi dont l'importance ne justifierait pas la mise en jeu de la responsabilité gouvernementale, et que **le rapporteur** eut émis un avis défavorable, préférant l'équilibre établi par le projet de loi, les trois amendements ont été *rejetés*, de même que l'amendement de **M. Jean-Christophe Lagarde** tendant à la suppression du quatrième alinéa de l'article 23 et l'amendement du **même auteur** tendant à encadrer la procédure de l'article 49, alinéa 3, en permettant au représentant d'un groupe parlementaire d'opposition de réclamer un scrutin public immédiat sur l'interruption des débats induite par le recours à cet article.

La Commission a *adopté* l'article 23 ainsi modifié.

Article additionnel après l'article 23 (art. 50-1 [nouveau] de la Constitution) : *Déclaration du Gouvernement à caractère thématique* :

La Commission a *adopté* un amendement du **rapporteur** insérant un nouvel article 50-1 dans la Constitution permettant au Gouvernement de faire devant les assemblées une déclaration à caractère thématique suivie d'un débat, et éventuellement d'un vote, sans que ce dernier mette en cause la responsabilité du Gouvernement. Son auteur a rappelé que ce mécanisme innovant permettra au Parlement d'exprimer une opinion sans présenter les risques de dérive que contenait le vote de résolutions.

Article 24 (art. 51-1 [nouveau] de la Constitution) : *Droits des groupes parlementaires* :

La Commission a *rejeté* un amendement de M. François Bayrou tendant à la suppression de cet article, de même qu'un amendement de M. Patrick Braouezec tendant à garantir le pluralisme des groupes parlementaires, en dehors d'une logique bipartisane. Elle a ensuite examiné un amendement de **M. Jean-Christophe Lagarde** visant à supprimer le critère de la déclaration préalable de soutien ou de refus de soutien au Gouvernement pour la détermination des droits d'un groupe parlementaire. **Le rapporteur** ayant émis un avis défavorable sur cet amendement, la Commission l'a *rejeté*.

La Commission a ensuite *adopté* un amendement du **rapporteur** substituant au critère du soutien au Gouvernement celui de leur participation de la majorité de l'assemblée pour définir les droits respectifs des groupes parlementaires qui figureront dans le règlement de chaque assemblée, son auteur ayant indiqué qu'il avait rectifié son amendement pour tenir compte des objections qui avaient été avancées lors de la séance du matin.

La Commission en ensuite *adopté* l'article 24 ainsi modifié.

Article 1^{er} (art. 4 de la Constitution) : *Statut de l'opposition (précédemment réservé)* :

Le rapporteur ayant indiqué qu'il retirait son amendement de suppression de l'article 1^{er}, la Commission a *rejeté* l'amendement déposé par M. François Bayrou tendant aux mêmes fins.

Le rapporteur a ensuite présenté un amendement tendant à affirmer un principe général de reconnaissance par la loi de droits spécifiques pour la minorité politique. Le rapporteur a indiqué que la rédaction proposée présente l'avantage d'échapper à la définition restrictive et incertaine de soutien au Gouvernement et de couvrir le champ national comme le champ local, le champ de l'élection comme le champ des assemblées délibérantes. Après que **M. Arnaud Montebourg** eut apporté son soutien à cet amendement, ce dernier a été *adopté* par la Commission.

La Commission a ensuite *rejeté* deux amendements de **M. Jean-Christophe Lagarde**, le premier visant à limiter aux assemblées parlementaires le champ de l'article et à préciser les modalités de déclaration de soutien des parlementaires au Gouvernement, le second précisant que la loi détermine les conditions dans lesquelles est garantie l'égalité des droits des partis et groupements politiques dans les assemblées parlementaires et les assemblées locales.

Elle a ensuite été saisie d'un amendement de M. François Bayrou défendu par **M. Arnaud Montebourg** visant à compléter l'article 4 de la Constitution pour préciser que la loi garantit l'indépendance des médias qui concourent, par leur pluralisme, à la libre information des citoyens. **Le rapporteur** a émis un avis défavorable sur cet amendement, d'une part car l'article XI de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen garantit déjà le principe du pluralisme des médias et d'autre part parce qu'il ne revient pas au constituant de déterminer le contenu d'une loi, mais au législateur, le constituant devant se limiter à préciser le champ de la matière législative, ce que fait d'ores et déjà l'article 34 de la Constitution. Suivant l'avis du rapporteur, la Commission a *rejeté* cet amendement.

La Commission a ensuite *adopté* l'article 1^{er} ainsi modifié.

La séance a alors été suspendue.

Article 25 (art. 56 de la Constitution) : *Composition du Conseil constitutionnel* :

La Commission a *rejeté* un amendement de M. Patrick Braouezec tendant à modifier la composition du Conseil constitutionnel afin qu'il comprenne quinze membres, dont neuf désignés par l'Assemblée nationale. Elle a ensuite été saisie d'un amendement de **M. Jean-Yves Le Bouillonnet** visant à modifier sur plusieurs points l'article 56 de la Constitution : il précise tout d'abord que les nominations au Conseil sont soumises à l'avis conforme de la commission prévue par l'article 13 de la Constitution ; il vise en outre à supprimer la présence de droit des anciens Présidents de la République ; il prévoit enfin que le Président du Conseil n'est plus nommé par le Président de la République mais choisi par ses pairs, dans le but de renforcer l'indépendance de la juridiction constitutionnelle. **Le rapporteur** a estimé que le premier point soulevé était d'ores et déjà satisfait par la procédure adoptée en matière de nominations. Il a par ailleurs estimé que la suppression des membres de droit n'allait pas sans poser une difficulté s'agissant des actuels anciens Présidents et a enfin jugé peu souhaitable la dernière modification proposée par l'amendement. Il a donc émis un avis défavorable sur

celui-ci. Après que **M. Christophe Caresche** eut regretté cette position, les auditions ayant montré qu'une amélioration du texte sur ce point était attendue, la Commission a *rejeté* l'amendement.

Après avoir *adopté* un amendement rédactionnel du **rapporteur**, la Commission a *adopté* un amendement du **même auteur** visant à préciser que les nominations effectuées par le Président de chaque assemblée au Conseil constitutionnel sont soumises au seul avis de la commission permanente compétente de l'assemblée concernée, ce qui permettra d'éviter une immixtion de la commission d'une chambre dans les nominations effectuées par le Président de l'autre assemblée. Puis la Commission a *adopté* l'article 25 ainsi modifié.

Après l'article 25 :

La Commission a *rejeté* un amendement de **M. Jean-Christophe Lagarde** tendant à permettre la saisine du Conseil constitutionnel par un groupe parlementaire.

Article 26 (art. 61-1 [nouveau] de la Constitution) : *Question préjudicielle de constitutionnalité* :

La Commission a été saisie d'un amendement du **rapporteur** tendant à réécrire le nouvel article 61-1 de la Constitution qui institue la voie d'exception devant le Conseil constitutionnel. Son auteur a fait valoir que si l'instauration de la procédure de la question préjudicielle de constitutionnalité avait été très largement saluée par les personnes entendues, il subsistait un certain nombre de difficultés : la limitation du champ de son application aux lois postérieures à 1958, le risque d'engorgement du Conseil constitutionnel par la multiplication de saisines à des fins dilatoires et enfin la question du rôle des juridictions suprêmes, dont certains ont estimé qu'elles pourraient être chargées directement de se prononcer sur la constitutionnalité de la disposition législative en cause. L'amendement présenté vise à répondre à ces différentes critiques. Il prévoit que les demandes des justiciables sont filtrées par les juridictions qui les reçoivent et les transmettent respectivement à la Cour de Cassation et au Conseil d'État. Il instaure le principe selon lequel l'absence de décision de ces juridictions dans un délai qui sera fixé par la loi organique vaut rejet de la demande, dans le but d'éviter tout risque d'engorgement et prévoit que, dans ce cas, le justiciable peut directement saisir le Conseil constitutionnel. Il étend enfin aux lois antérieures à 1958 le champ des textes qui pourront faire l'objet d'une question préjudicielle de constitutionnalité à l'occasion d'un procès. La Commission a *adopté* cet amendement à l'unanimité.

Elle a ensuite *rejeté* neuf amendements devenus sans objet : deux amendements de **M. Jean-Christophe Lagarde**, un amendement du **rapporteur**, et un amendement de **M. Arnaud Montebourg** visant à supprimer la restriction relative aux lois antérieures à 1958, un amendement de **M. Bertrand Pancher** prévoyant une saisine automatique du Conseil constitutionnel dans le cas où une exception d'inconstitutionnalité est invoquée dans une instance en cours, un amendement de **M. Arnaud Montebourg** et un amendement de **M. Jean-Christophe Lagarde** visant à supprimer le filtre assuré par le Conseil d'État et la Cour de Cassation, un amendement de **M. Bertrand Pancher** prévoyant un renvoi des questions préjudicielles de constitutionnalité par toute juridiction directement au Conseil constitutionnel et un amendement de **M. Jean-Christophe Lagarde** visant à préciser que le Conseil constitutionnel saisi par voie d'exception est soumis aux principes communs à toutes les juridictions.

La Commission a ensuite *adopté* l'article 26 ainsi modifié.

Article 27 (art. 62 de la Constitution) : *Conséquence d'une inconstitutionnalité prononcée en réponse à une question préjudicielle* :

La Commission a *adopté* l'article 27 sans modification.

Après l'article 27 :

La Commission a été saisie d'un amendement de **M. Christophe Caresche** tendant à préciser au sein de l'article 64 de la Constitution que ce n'est pas le Président de la République mais le Conseil supérieur de la magistrature qui est le garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire. Son auteur a précisé qu'il s'agissait de tirer la conséquence du fait que le Président de la République ne préside plus le CSM.

M. Jean-Yves Le Bouillonnet a indiqué que le Président de la République ne présidant plus le CSM, il ne disposera plus des instruments nécessaires pour assurer la fonction de garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire et que c'est donc au CSM dans ses différentes composantes d'assumer ce rôle.

Le rapporteur a estimé qu'il n'était pas justifié de modifier l'article 64 de la Constitution : la présidence du CSM par le Président de la République est en l'état actuel très largement symbolique. Par ailleurs, il disposera toujours du pouvoir de nomination des magistrats, après avis conforme du CSM et pourra solliciter ses avis sur toute autre question. Il demeure donc le garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire de même qu'il est garant de la continuité de l'État en vertu de l'article 5 de la Constitution. Suivant l'avis du rapporteur, la Commission a *rejeté* cet amendement.

Article 28 (art. 65 de la Constitution) : *Conseil supérieur de la magistrature* :

La Commission a été saisie d'un amendement de **M. Christophe Caresche** tendant à une réécriture globale de l'article 65 de la Constitution pour, d'une part, proposer que le CSM soit composé à parité de magistrats et de non-magistrats et, d'autre part, permettre que ses deux formations puissent se réunir en assemblée plénière, laquelle serait présidée par un président choisi en son sein, la présidence de la formation compétente pour le siège demeurant assurée par le Premier président de la Cour de cassation et celle compétente pour le parquet par le procureur général près cette même Cour.

Le rapporteur a indiqué avoir déposé un certain nombre d'amendements tendant également à la réécriture de cet article et a procédé à une présentation d'ensemble du dispositif qu'il propose. Répondant aux critiques adressées au projet de loi constitutionnelle, il a proposé que soit reconnu le principe de la formation plénière qui, s'il n'est pas explicitement prévu en l'état actuel du droit demeure aujourd'hui possible. S'agissant de la nomination de personnalités qualifiées, il a proposé qu'elles soient au nombre de quatre, désignées respectivement par le Président de la République, le Président de l'Assemblée nationale, le Président du Sénat et le Défenseur des droits des citoyens. S'agissant des formations de nominations, la formation du siège sera composée de six magistrats, dont cinq du siège et un du parquet et de sept non-magistrats, qui seront, outre les quatre personnalités qualifiées, un membre du Conseil d'État, un avocat et un professeur d'université. La formation de nomination compétente pour le parquet aura la même composition, les six magistrats étant par parallélisme pour cinq d'entre eux des magistrats du parquet et pour le

dernier du siège. Pour ces deux formations, les non-magistrats seront donc majoritaires et la présidence sera assurée par une des personnalités qualifiées, par alternance chaque année.

Les formations disciplinaires seront composées de la même manière mais s'y adjoindront pour les présider respectivement le Premier président de la Cour de cassation et le procureur général près cette même cour, si bien que, dans ces formations, les magistrats et les non-magistrats seront représentés à parité, ce qui est légitime s'agissant d'une formation disciplinaire.

L'assemblée plénière du CSM sera quant à elle composée de sept personnalités qualifiées et de six magistrats, trois issus du siège et trois du parquet.

Le rapporteur a souligné que l'ensemble de ses amendements remaniait profondément le texte gouvernemental. Il a indiqué qu'un autre de ses amendements instaurait un droit pour les justiciables de saisir directement le CSM, selon une procédure qui sera fixée par une loi organique. Compte tenu de ces propositions, il s'est déclaré défavorable à l'amendement défendu par les députés du groupe SRC, même si certaines des préoccupations qui ont été défendues se rejoignent.

Répondant à **M. Arnaud Montebourg** qui l'interrogeait sur le rôle du garde des Sceaux, **le rapporteur** a estimé qu'il demeurerait inchangé et qu'il était nécessaire de prévoir la possibilité de sa présence aux séances du CSM pour qu'il puisse défendre ses positions.

M. Arnaud Montebourg ayant jugé que le projet de loi stigmatisait une institution en permettant au justiciable de saisir le CSM en cas de dysfonctionnement de la justice, alors même qu'une telle procédure n'est pas prévue pour d'autres institutions, **le rapporteur** a rappelé que la saisine par le justiciable ne se référait pas à un quelconque « *dysfonctionnement* » de la justice et que cette disposition ne devait donc pas du tout être analysée comme stigmatisant une institution.

M. Arnaud Montebourg s'est félicité de la recherche par le rapporteur d'une plus grande parité dans la composition du CSM mais a regretté que ce dernier ne puisse être saisi par les magistrats. **Le rapporteur** a estimé qu'une telle saisine n'était pas souhaitable et que l'architecture globale proposée par ses amendements répondait à nombre des préoccupations exprimées par les différentes personnes entendues.

À la demande des députés du groupe SRC, la séance a alors été suspendue.

À la reprise de la séance, **M. Arnaud Montebourg** a indiqué que les membres du groupe SRC mesuraient les avancées positives représentées par les amendements du rapporteur, sur l'institution de la formation plénière, la parité au sein de la formation disciplinaire, la saisine du CSM par un justiciable et le mécanisme de nomination des personnalités qualifiées. Il a toutefois regretté que le garde des Sceaux, à la fois juge et partie, puisse assister aux séances du CSM, et que la question de l'avis conforme sur les nominations des magistrats du parquet n'ait pas été tranchée dans le sens souhaité par le groupe SRC. En conséquence, il a indiqué que son amendement tendant à réécrire intégralement l'article 65 de la Constitution serait maintenu et porté jusqu'en séance publique, mais que les membres du groupe SRC s'abstiendraient de façon bienveillante sur les amendements du rapporteur.

Après le *rejet* de l'amendement présenté par **M. Arnaud Montebourg** tendant à réécrire intégralement l'article 65 de la Constitution, la Commission a *adopté* un amendement

du **rapporteur** prévoyant que le CSM comprend une formation plénière, puis a *rejeté* trois amendements de M. Jean-Christophe Lagarde relatifs à la composition et à la présidence de la formation plénière du CSM ainsi qu'un amendement de M. Noël Mamère permettant au ministre de la justice de consulter le CSM.

La Commission a ensuite *adopté* un amendement du **rapporteur** définissant la composition de la formation du CSM compétente à l'égard des magistrats du siège, puis a *rejeté* un amendement de M. François Bayrou relatif à la composition des deux formations du CSM et deux amendements de M. Jean-Christophe Lagarde relatifs à la composition de la formation compétente à l'égard des magistrats du siège, devenus sans objet.

Après l'*adoption* d'un amendement du **rapporteur** définissant la composition de la formation du CSM compétente à l'égard des magistrats du parquet, la Commission a *rejeté* un amendement de M. Jean-Christophe Lagarde ayant la même finalité, devenu sans objet.

La Commission a ensuite *adopté* un amendement du **rapporteur** relatif à la composition de la formation plénière du CSM, ainsi qu'un amendement du **même auteur** prévoyant que la formation compétente à l'égard des magistrats du siège est présidée par le Premier président de la Cour de cassation lorsqu'elle statue comme conseil de discipline.

Un amendement de M. Jean-Christophe Lagarde prévoyant que les magistrats du parquet sont nommés après avis conforme de la formation compétente du CSM a ensuite été *rejeté*.

La Commission a également *adopté* un amendement du **rapporteur** prévoyant que la formation compétente à l'égard des magistrats du parquet est présidée par le procureur général près la Cour de cassation lorsqu'elle donne un avis en matière disciplinaire, avant de *rejeter* un amendement de M. Jean-Christophe Lagarde disposant que la voix du président de la formation compétente compte double en matière disciplinaire.

La Commission a enfin *adopté* un amendement du **rapporteur** permettant à un justiciable de saisir le CSM dans des conditions définies par la loi organique, et a *rejeté* un amendement de M. Noël Mamère relatif aux avis du CSM sur les nominations des magistrats du parquet.

La Commission a *adopté* l'article 28 ainsi modifié.

Après l'article 28 : (titre XI de la Constitution) : *Intitulé* :

MM. Christophe Caresche et **Bertrand Pancher** ont présenté deux amendements identiques tendant à compléter le nom du Conseil économique et social par le qualificatif d'« environnemental ». **M. Christophe Caresche** a indiqué que cette modification, qui constituait une des demandes formulées lors du « Grenelle de l'environnement », tendait à prendre en compte dans le nom du CES la modification prévue par l'article 30 du projet qui étend sa compétence aux questions environnementales. Il a estimé que les réticences formulées par le président du CES lors de son audition ne lui semblaient pas fondées et que la modification lui paraissait logique.

M. Bertrand Pancher a confirmé que cette modification constituait une demande formulée avec insistance au cours des travaux du « Grenelle de l'environnement » et a souhaité qu'elle soit suivie d'une évolution effective du rôle du CES sur les questions environnementales.

Après que **le rapporteur** eut émis un avis de sagesse sur ces deux amendements identiques, ceux-ci ont été *adoptés*.

Article 29 (art. 69 de la Constitution) : *Saisine du Conseil économique et social par voie de pétition* :

La Commission a *adopté* un amendement de coordination de **M. Bertrand Pancher** avec l'amendement adopté après l'article 28 modifiant le nom du Conseil économique et social, puis a *rejeté* un amendement du **même auteur** visant à permettre la saisine du CES par le Parlement.

Elle a ensuite *adopté* l'article 29 ainsi modifié.

Article 30 (art. 70 de la Constitution) : *Compétence du Conseil économique et social en matière environnementale* :

La Commission a *adopté* un amendement de coordination présenté par **M. Bertrand Pancher**, ainsi qu'un amendement rédactionnel du **rapporteur**.

M. Bertrand Pancher a ensuite présenté un amendement visant, dans une démarche de revalorisation du Parlement, à lui permettre de saisir le Conseil économique, social et environnemental comme peut le faire le Gouvernement.

Le rapporteur ayant jugé que le Parlement aurait peu d'intérêt à se dessaisir ainsi de questions relevant de sa compétence et aussi importantes que l'environnement, la Commission a *rejeté* cet amendement.

Elle a en revanche *adopté* un amendement rédactionnel du **rapporteur** puis *rejeté* un amendement de M. Jacques Remiller tendant à étendre le champ de compétences du Conseil économique et social aux questions de santé publique.

Puis, la Commission a *adopté* l'article 30 ainsi modifié.

Article additionnel après l'article 30 (art. 71 de la Constitution) : *Coordination* :

La Commission a *adopté* un amendement de coordination de **M. Bertrand Pancher** avec l'amendement adopté après l'article 28 modifiant le nom du Conseil économique et social.

Article additionnel après l'article 30 (art. 71 de la Constitution) : *Nombre maximal de membres du Conseil économique, social et environnemental* :

La Commission a examiné un amendement du **rapporteur** limitant à 233 le nombre de membres du Conseil économique, social et environnemental. Son auteur a indiqué que le président de cette institution lui avait déclaré au cours des auditions préparatoires qu'elle pourrait remplir de nouvelles missions à moyens constants.

M. Bertrand Pancher a souligné que l'élargissement du champ de compétences de cette institution conduirait à y faire participer de nouvelles personnalités qualifiées en matière d'environnement et qu'en conséquence, il paraissait difficile de conduire cette réforme du Conseil économique et social sans en augmenter le nombre total de membres.

Le rapporteur ayant suggéré de diminuer d'autant le nombre de personnalités qualifiées dans d'autres domaines, la Commission a *adopté* cet amendement.

Article 31 (art. 71-1 de la Constitution) : *Défenseur des droits des citoyens* :

La Commission a *rejeté* un amendement de M. Patrick Braouezec supprimant cet article.

Elle a ensuite été saisie de l'amendement n° 7 de **M. Philippe Gosselin**, tendant à substituer la dénomination « Défenseur des droits fondamentaux » à celle de « Défenseur des droits des citoyens ». Son auteur a considéré qu'une telle dénomination serait juridiquement plus exacte, la saisine de cette nouvelle autorité étant ouverte à toute personne, physique ou morale, française ou étrangère, et non aux seuls citoyens.

Le rapporteur ayant jugé cette solution imparfaite, puisqu'elle pourrait donner l'impression que les compétences de la nouvelle autorité ne seraient pas limitées aux seuls services publics, M. Philippe Gosselin a retiré cet amendement.

Puis, la Commission a *adopté* l'amendement n° 8 de **M. Philippe Gosselin** ouvrant, dans les conditions prévues par une loi organique, la saisine du Défenseur des droits des citoyens aux personnes s'estimant lésées par le fonctionnement d'un établissement chargé d'une mission de service public, après y avoir apporté une rectification.

Elle a ensuite *adopté* l'article 31 *ainsi modifié*.

Après l'article 31 :

La Commission a *rejeté* un amendement de **M. Patrick Braouezec** énonçant les finalités de la politique de décentralisation.

Elle a ensuite été saisie d'un amendement de M. Didier Julia soumettant les dépenses des conseils régionaux à un plafond, voté chaque année par le Parlement.

Le rapporteur a émis un avis défavorable en soulignant que cet amendement paraissait provocateur, notamment parce qu'il ne soumettait à un plafond qu'une seule catégorie de collectivités territoriales.

M. Christian Vanneste a alors indiqué qu'il souhaitait sous-amender cet amendement, pour soumettre également à un tel plafond les dépenses des communes et des départements. Il a fait valoir que les collectivités locales ne pouvaient rester à l'écart de l'effort engagé par l'État et la sécurité sociale pour réduire ou, au moins, maîtriser leurs dépenses. En effet, la baisse de l'ensemble des dépenses publiques, qui représentent encore 54 % du produit intérieur brut, revêt un caractère prioritaire pour la France.

Le rapporteur a signalé qu'il était également défavorable à ce sous-amendement en raison de son caractère excessif.

M. Arnaud Montebourg a estimé que cet amendement et ce sous-amendement témoignaient des arrière-pensées de la majorité à l'égard des collectivités locales, auxquelles de nouvelles compétences ont été transférées sans les financements correspondants, ce qui a mécaniquement accru leurs dépenses.

La Commission a alors *rejeté* le sous-amendement puis l'amendement. Un amendement de **M. Arnaud Montebourg**, tendant à mentionner les nouvelles collectivités d'outre-mer de Saint-Barthélemy et Saint-Martin dans la Constitution, a été retiré par son auteur.

Puis, **Mme George Pau-Langevin** a présenté un amendement visant à accorder, pour les élections locales, le droit de vote et d'éligibilité aux étrangers résidant en France. Son auteur a rappelé que cette question était évoquée depuis longtemps et qu'il était désormais temps de concrétiser les intentions déclarées.

Le rapporteur ayant rappelé avoir exposé lors de la pénultième réunion de la Commission les raisons de son opposition à de telles modifications du projet de loi constitutionnelle, la Commission a *rejeté* cet amendement.

Elle a également *rejeté* un amendement de M. Patrick Braouezec accordant aux étrangers le droit de voter aux élections locales et sénatoriales, ainsi qu'un amendement de M. Noël Mamère supprimant l'article 88-3 de la Constitution.

Article 32 (art. 88-4 de la Constitution) : *Suivi parlementaire des activités de l'Union européenne* :

M. Christophe Caresche a présenté un amendement prévoyant que le Gouvernement soumet au Parlement l'ensemble des documents communautaires et permettant, dans chaque assemblée, au président du comité chargé des affaires européennes de demander l'examen en séance publique des projets d'avis dudit comité.

Son auteur a considéré que le projet de loi constitutionnelle semblait, sur ces questions, moins ambitieux que le projet issu des travaux du comité de réflexion présidé par M. Édouard Balladur. Il a indiqué qu'il avait eu l'occasion de s'entretenir de cet amendement avec le président de la délégation pour l'Union européenne de l'Assemblée nationale, M. Pierre Lequiller.

Le rapporteur a indiqué que cet amendement était satisfait s'agissant de la transmission des documents communautaires, compte tenu des dispositions figurant dans le traité signé à Lisbonne le 13 décembre 2007 et de la pratique mise en œuvre par la Commission européenne depuis 2006. Par ailleurs, la possibilité d'examiner directement en séance publique les avis du comité chargé des affaires européennes – avis dont on ne saisit pas bien la nature par rapport aux résolutions – à la demande de son président relève du règlement de chaque assemblée parlementaire, et non de la Constitution.

M. Christophe Caresche a alors retiré cet amendement.

Puis, la Commission a *adopté* un amendement de cohérence du **rapporteur**.

Elle a ensuite *rejeté* deux amendements de M. Jean-Christophe Lagarde, le premier prévoyant la prise en compte par le Gouvernement, au cours des négociations européennes, des positions adoptées par le Parlement, le second tendant à instituer au sein de chaque assemblée parlementaire une « commission », plutôt qu'un « comité » chargé des affaires européennes.

Puis, la Commission a *adopté* l'article 32 ainsi modifié.

Article 33 (art. 88-5 de la Constitution) : *Procédure d'autorisation de ratification des traités portant élargissement de l'Union européenne* :

La Commission a été saisie d'un amendement du **rapporteur** visant à limiter l'automatisme d'un référendum à l'autorisation de ratifier les traités autorisant l'adhésion à l'Union européenne d'un État dont la population représente plus de 5 % de celle de l'Union européenne.

Son auteur a indiqué que, dans ces seuls cas, le maintien du référendum obligatoire prévu par l'actuel article 88-5 de la Constitution paraissait justifié, compte tenu de l'impact important qu'aurait l'adhésion d'États aussi peuplés sur le fonctionnement des institutions européennes. Il a ajouté que le texte du projet gouvernemental avait l'inconvénient de réintroduire la possibilité d'un veto sénatorial sur tout projet autorisant la ratification d'un traité d'élargissement de l'Union européenne. Rappelant que cet amendement avait fait l'objet d'une large consultation au sein de la majorité, il a estimé qu'il reflétait un équilibre et reposait sur des critères rationnels.

M. Arnaud Montebourg a regretté que des considérations politiques internes à la majorité aient des répercussions sur le texte de la Constitution et a souligné que l'adoption d'un tel amendement serait particulièrement malencontreuse au moment même où sont négociées les conditions d'une future adhésion de la Turquie à l'Union européenne. Il s'est inquiété de l'impact très négatif que l'adoption en Congrès d'une telle révision constitutionnelle aurait sur les relations entre la France et la Turquie, même si cet État n'est pas nommément visé par l'amendement.

M. Benoist Apparu a jugé que le projet gouvernemental avait le courage de revenir sur une révision constitutionnelle qui, en 2005, avait été motivée par des calculs politiques liés au référendum organisé sur le projet de constitution européenne. Il a indiqué que, sans être favorable à l'entrée de la Turquie dans l'Union européenne, il estimait fâcheux d'adresser un message aussi négatif à un État méditerranéen de cette importance.

M. Manuel Valls a souligné qu'il n'était pas non plus favorable, à titre personnel, à l'entrée de la Turquie dans l'Union européenne, mais que le débat constitutionnel était d'un autre ordre et que la solution proposée par l'amendement avait l'inconvénient majeur de viser spécialement cet État. Il a donc suggéré d'adopter une attitude plus réfléchie au regard des relations internationales, en maintenant sur ce point le texte impartial proposé par le Gouvernement.

M. Philippe Gosselin a admis que cet article du projet de loi constitutionnelle troublait de nombreux députés de la majorité, mais s'est inquiété de la gestion très difficile, pour la France, du signal diplomatique que constituerait l'adoption de cet amendement, lequel risque de provoquer un grand nombre de mécontentements.

La Commission a alors *adopté* cet amendement, l'article 33 étant ainsi rédigé.

Sont ainsi devenus sans objet deux amendements présentés par M. Jean-Christophe Lagarde, relatifs à l'instauration d'un référendum à l'initiative d'un cinquième des membres du Parlement soutenue par un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales, un amendement de M. Nicolas Dupont-Aignan visant à maintenir le caractère obligatoire du référendum sur l'adhésion à l'Union européenne d'États dont la population est supérieure à dix millions d'habitants, et un amendement de M. Jean-Christophe Lagarde prévoyant la soumission au référendum par le Président de la République selon la procédure de l'article 89

de tout projet d'adhésion à l'Union européenne et aux Communautés européennes d'un État dont la population représenterait plus de 5 % des habitants de la totalité de la population des pays membres.

Après l'article 33 :

La Commission a examiné un amendement présenté par **M. Arnaud Montebourg**, visant, ainsi que l'avait proposé le « comité Balladur », à obliger le Président de la République à convoquer, dans les six mois, un référendum ou la réunion du Congrès sur une révision constitutionnelle adoptée en des termes identiques par les deux assemblées.

Conformément à l'avis défavorable du **rapporteur**, la Commission a *rejeté* cet amendement.

Elle a ensuite *rejeté* un amendement de **M. Bertrand Pancher**, poursuivant un objet similaire.

Article 34 : Entrée en vigueur :

La Commission a *adopté* un amendement de cohérence et deux amendements de coordination du **rapporteur**.

Elle a ensuite examiné un amendement présenté par **M. Arnaud Montebourg**, visant à prévoir que les dispositions relatives à l'élection des sénateurs, résultant de la réforme constitutionnelle, entreront en vigueur à partir du prochain renouvellement partiel, c'est-à-dire au plus tard en 2011.

Le **rapporteur** a observé que cet amendement était satisfait, le deuxième renouvellement partiel du Sénat suivant la publication de la loi constitutionnelle, dont l'adoption est prévue au mois de juillet prochain, devant normalement intervenir en 2011.

M. Arnaud Montebourg a alors retiré cet amendement.

La Commission a ensuite *adopté* un amendement rédactionnel du **rapporteur**.

Puis, elle a *adopté* l'article 34 ainsi modifié.

Article 35 (art. 88-4 et 88-5 de la Constitution ; art. 4 de la loi constitutionnelle n° 2005-204 du 1^{er} mars 2005 modifiant le titre XV de la Constitution et art. 2 de la loi constitutionnelle n° 2008-103 du 4 février 2008 modifiant le titre XV de la Constitution) : *Prise en compte de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne* :

La Commission a *adopté* un amendement rédactionnel du **rapporteur**.

Elle a ensuite examiné un amendement présenté par **M. Christophe Caresche**, visant à préciser les conditions de mise en œuvre du contrôle par le Parlement du respect du principe de subsidiarité. Son auteur a notamment rappelé que, aux termes du traité simplifié, deux dispositifs permettront désormais au Parlement d'exercer son contrôle de la conformité au principe de subsidiarité : le premier, intervenant en amont, consiste à prévoir l'expression d'un avis auprès de la Commission européenne et du Parlement européen dans un délai de huit semaines afin d'inciter les institutions communautaires à revoir leur position ; le second, postérieur chronologiquement, autorise la saisine par les parlements nationaux de la Cour de justice de l'Union européenne.

Il a précisé que cet amendement portait plus particulièrement sur ce dernier aspect, en offrant à soixante députés ou soixante sénateurs la possibilité de demander la saisine de la Cour, en soulignant que le Bundestag venait récemment d'adopter un mécanisme similaire, la saisine de la Cour de justice intervenant dès lors qu'elle était demandée par le quart des membres de celui-ci.

Le rapporteur a tout d'abord relevé que cette procédure, compte tenu du nombre de saisissants, n'était pas identique à celle proposée dans l'amendement. Trouvant néanmoins que le but poursuivi par cet amendement était intéressant au regard des enjeux, il a estimé qu'il pourrait recueillir un avis favorable s'il était sous-amendé afin de rendre facultative la saisine de la Cour par les députés ou sénateurs, ce type de recours engageant la souveraineté du pays.

M. Christophe Caresche a accepté le principe de ce sous-amendement, tout en précisant que l'État ne devait pas avoir la possibilité de déroger à la volonté éventuellement manifestée par soixante députés ou soixante sénateurs de procéder à un tel recours.

M. Arnaud Montebourg s'est montré vigilant sur les effets du sous-amendement proposé, en indiquant que le Parlement français voyait d'ores et déjà ses prérogatives considérablement limitées en ce qui concerne l'élaboration des textes communautaires, à la différence des autres parlements européens. Il a estimé que seul le Parlement était à même de défendre la compétence législative, et que l'ensemble de ses membres avait un droit objectif à procéder à la saisine de la Cour de justice de l'Union européenne. Rappelant que le Conseil constitutionnel avait pleinement acquis sa stature de juge constitutionnel à l'occasion de la révision de 1974, accordant un droit de saisine à l'opposition, il a considéré qu'il en allait de même pour le contrôle du respect du principe de subsidiarité et appelé la Commission à veiller à l'instauration d'un traitement d'égalité entre majorité et opposition.

Après que **M. Christophe Caresche** eut rappelé que l'État jouait seulement un rôle de truchement dans la saisine de la Cour de justice de l'Union européenne lorsque soixante députés ou soixante sénateurs le lui demandent, la Commission a *adopté* le sous-amendement du **rapporteur** puis l'amendement ainsi sous-amendé.

La Commission a ensuite *adopté* un amendement de coordination du **rapporteur**.

Puis elle a *adopté* l'article 35 ainsi modifié.

Au titre de l'explication de vote du groupe SRC, **M. Arnaud Montebourg** a salué les avancées consenties par la majorité et fait état des déceptions ressenties par l'opposition sur les résolutions, le référendum d'initiative populaire ainsi que sur les incertitudes persistantes s'agissant du temps de parole dans l'hémicycle. Déplorant que peu d'avancées aient été obtenues tout en se félicitant de la disponibilité du rapporteur à travailler sur certains points d'ici la réunion de la Commission au titre de l'article 88 du Règlement, il a constaté que le vote du projet de loi constitutionnelle en l'état apparaissait impossible et a annoncé le vote négatif de son groupe, dont il a toutefois souligné l'état d'esprit constructif dans la perspective des débats à venir, afin de laisser une chance au texte de réunir les trois cinquièmes des suffrages du Congrès.

La Commission a alors *adopté* l'ensemble du projet de loi constitutionnelle ainsi modifié.