

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X V ^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 des articles du projet de loi constitutionnelle pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace (n° 911) (M. Richard Ferrand, rapporteur général, Mme Yaël Braun-Pivet et M. Marc Fesneau, rapporteurs)..... 2

Vendredi
29 juin 2018
Séance de 14 heures 30

Compte rendu n° 96

SESSION ORDINAIRE DE 2017-2018

**Présidence de
M. Philippe Gosselin,
Vice-président, puis de
Mme Naïma Moutchou,
Députée**



La réunion débute à 14 heures 35.

Présidence de M. Philippe Gosselin, Vice-président.

La Commission poursuit l'examen des articles du projet de loi constitutionnelle pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace (n° 911) (M. Richard Ferrand, rapporteur général, Mme Yaël Braun-Pivet et M. Marc Fesneau, rapporteurs).

M. Philippe Gosselin, président. Mes chers collègues, nous reprenons nos travaux. Quelque 599 amendements restent à examiner au cours des réunions qui se tiendront cet après-midi, ce soir et lundi, dans la mesure du possible. Par ailleurs, je veux rassurer nos collègues corses, cette organisation des débats respectera leur droit à l'expression, particulièrement au cours de la journée de lundi.

Article 5 (art. 45 de la Constitution) : *Raccourcissement de la navette parlementaire en cas d'échec de la CMP*

La Commission examine les amendements identiques CL216 de M. Philippe Gosselin, CL 774 de M. Jean-Hugues Ratenon et CL1104 de M. Michel Castellani.

Mme Clémentine Autain. L'amendement CL774 est défendu.

M. Michel Castellani. Vous pouvez constater, monsieur le président, que les élus corses sont particulièrement utiles au travail législatif.

M. Philippe Gosselin, président. Nous n'en avons jamais douté ! La Corse est bien partie intégrante de la République ! (*Sourires.*)

M. Michel Castellani. Mon amendement propose la suppression de l'article 5.

M. Marc Fesneau, rapporteur. Plusieurs amendements préconisent la suppression de cet article, à laquelle nous ne sommes pas favorables.

La navette parlementaire joue de moins en moins son rôle et allonge le temps nécessaire à l'adoption des lois : sous la XIV^e législature, les nouvelles lectures ont représenté à l'Assemblée nationale près de 350 heures de séance, soit environ 10 % du temps d'examen des lois considérées.

Dans la procédure proposée par l'article 5, le droit d'amendement est, comme aujourd'hui, strictement limité. Il est possible de reprendre des amendements adoptés par le Sénat sur le texte en discussion au cours de la lecture qui a immédiatement précédé. Une possibilité nouvelle, à ce stade de la procédure, est même ouverte en permettant la reprise, mais sous réserve de l'accord du Gouvernement, d'amendements ayant été déposés, mais non adoptés par le Sénat, ce qui peut recouvrir une portée réelle en cas de rejet du texte.

Nous proposerons cependant un amendement permettant de lever toute restriction au droit d'amendement afin de favoriser la prise en compte des dispositions votées par le Sénat, lors de la lecture définitive par l'Assemblée nationale.

Pour ces raisons, l'avis est défavorable.

M. Sacha Houlié. Pour notre part, nous souhaiterions une évolution pour rétablir le droit d'amendement postérieur à la commission mixte paritaire (CMP), pour l'Assemblée nationale. C'est pourquoi nous proposons une modification que je présente à ce stade, car un amendement présenté par le rapporteur devrait venir ultérieurement en discussion commune.

La Commission rejette ces amendements.

Elle est ensuite saisie des amendements identiques CL1509 du rapporteur général et CL1336 de Mme Isabelle Florennes.

M. Richard Ferrand, rapporteur général. La convocation de la CMP après une lecture devant chaque assemblée est désormais le droit commun de la navette parlementaire. Nous proposons de mettre le droit en accord avec la pratique, tout en l'assortissant de garanties nouvelles.

Chacun l'a constaté, depuis la précédente législature, l'encombrement de l'ordre du jour a conduit à systématiser le recours à la procédure accélérée, afin de provoquer une conciliation dès la fin de la première lecture. Il est proposé de prendre acte de cette évolution, tout en conservant la faculté pour les Conférences des présidents de s'y opposer conjointement.

Pour autant, la procédure accélérée emporte aujourd'hui l'écrasement des délais entre le dépôt et l'examen en séance, puis entre la transmission à la deuxième assemblée saisie et l'examen en séance. Il est donc proposé de dissocier ces deux sujets, en prévoyant une procédure d'urgence spécifique pour passer outre les délais, qui serait elle-même soumise à un droit d'opposition conjointe des Conférences des présidents.

Ces dispositions permettront de concilier les objectifs que nous poursuivons, et de prendre acte de pratiques devenues habituelles.

M. Erwan Balanant. La convocation de la CMP après une lecture devant chaque assemblée est désormais le droit commun de la navette parlementaire. Cela satisfait aux exigences d'une procédure moderne. Il est proposé d'en tirer les conséquences.

Les Conférences des présidents des assemblées conserveraient toutefois le droit de s'y opposer, et en conséquence d'imposer la tenue d'une deuxième lecture.

De même, les délais de six et quatre semaines instaurés en 2008 entre le dépôt ou la transmission d'un texte et le début de son examen sont maintenus. Le Gouvernement conserverait la faculté de s'en exonérer, mais, comme aujourd'hui, sur la base d'un engagement de la procédure accélérée, rebaptisée « procédure d'urgence », auquel les Conférences des présidents des deux assemblées auraient la faculté de s'opposer.

La Commission adopte ces amendements.

Elle examine ensuite l'amendement CL726 de M. Jean-Christophe Lagarde.

M. Philippe Dunoyer. Cet amendement propose une mesure propre à garantir au sein de la CMP la présence de membres titulaires pour chacun des groupes parlementaires ; cette précision valant principalement pour les groupes d'opposition qui, dans la pratique de la CMP, ne sont que titulaires de mandats de suppléance.

M. Richard Ferrand, rapporteur général. Vous proposez de garantir la représentation de l'ensemble des groupes de l'Assemblée nationale et du Sénat parmi les membres titulaires de la CMP.

Je n'y suis pas favorable.

Les délégations reflètent déjà la composition de chacune des deux assemblées, en prenant en compte parmi les titulaires et les suppléants, éventuellement à tour de rôle, l'ensemble des groupes à raison de leurs effectifs respectifs.

Compte tenu du caractère paritaire – sept députés, sept sénateurs – de la CMP, il serait difficile d'assurer la représentation de tous les groupes, d'autant plus qu'ils ne sont pas mécaniquement les mêmes dans les deux assemblées.

La seule solution consisterait à augmenter le nombre de membres de la CMP, mais cela aurait pour conséquence de rendre plus difficile l'élaboration d'un texte de compromis.

M. Philippe Dunoyer. J'entends le sens de l'argumentation. Mais en l'occurrence, nous révisons la Constitution, nous ne nous situons pas dans les modalités pratiques, qui demeurent à déterminer. Cet amendement présuppose effectivement, s'il était adopté, que des modifications s'ensuivent dans la composition de la CMP. L'objet n'est certes pas d'empêcher la vocation de la CMP à conclure. Il s'agit simplement d'affirmer dans la Constitution le principe de représentativité assurée des groupes d'opposition, qui, en tout état de cause, demeureraient minoritaires.

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet, rapporteure. L'objet d'une commission paritaire est d'adopter un texte susceptible d'être voté ensuite par les deux chambres. Une modification de la composition de la CMP telle que vous la proposez, rendrait difficile ensuite l'adoption du texte issu de ses travaux par l'Assemblée nationale ou le Sénat consécutivement. C'est la principale raison pour laquelle, au sein de la commission mixte paritaire, la représentation proportionnelle des groupes politiques correspond à l'image de l'Assemblée.

M. Philippe Dunoyer. Malgré le respect que je porte à la rapporteure, je ne suis toujours pas convaincu. Je suis en effet au regret de constater qu'un présupposé consiste à suggérer que cet amendement pourrait être de nature à bloquer le processus.

La Commission rejette cet amendement.

Elle se saisit ensuite des amendements identiques CL1511 du rapporteur général, CL872 de M. Sacha Houlié et CL1345 de Mme Isabelle Florennes.

M. Richard Ferrand, rapporteur général. Cet amendement vise à libérer le droit d'amendement en lecture définitive.

L'article 5 impose que l'Assemblée nationale, après la lecture par le Sénat, « statue », sous-entendu définitivement, sur le « dernier texte voté par elle ». Elle supprime donc la nouvelle lecture actuelle devant l'Assemblée, au profit de la lecture définitive.

Comme aujourd'hui, le droit d'amendement est à ce stade strictement limité. Il est possible de reprendre des amendements adoptés par le Sénat sur le texte en discussion au cours de la lecture qui a immédiatement précédé. En revanche, la dernière phrase de l'alinéa 2

introduit une possibilité nouvelle, à ce stade de la procédure, en permettant la reprise, mais sous réserve de l'accord du Gouvernement, d'amendements ayant été déposés, mais non adoptés par le Sénat, ce qui peut recouvrir une portée réelle en cas de rejet du texte.

Nous vous proposons d'aller plus loin, à la fois par rapport au projet de loi et à l'état actuel du droit, en supprimant toute limitation du droit d'amendement en lecture définitive.

Voilà une nouvelle avancée réelle pour l'Assemblée nationale, et je m'adresse ici plus particulièrement à ceux qui voient au détour de chaque alinéa une limitation des droits du Parlement. Nous sommes donc en quête d'un accord pour adopter cet amendement.

M. Sacha Houlié. Cet amendement est l'expression de la vigilance de la majorité. Il s'agit d'accélérer nos travaux, avec la suppression d'une partie de la navette parlementaire, et donc de la nouvelle lecture par l'Assemblée après la CMP. Toutefois, cela ne doit pas se faire au détriment de l'expression des groupes politiques et, plus généralement, des députés. C'est pourquoi nous avons souhaité introduire le droit d'amendement des députés. Cela témoigne de la volonté politique de ce texte.

Mme Isabelle Florennes. Je remercie le rapporteur général d'avoir déposé un amendement identique au nôtre.

Tel qu'il était rédigé, l'alinéa 2 de l'article 5 constituait une régression du droit parlementaire et du droit d'amendement. Aussi cet amendement constitue-t-il plus un rétablissement de notre droit qu'une avancée.

M. Olivier Marleix. Permettez-moi, monsieur le rapporteur général, de rectifier votre propos : il s'agit, certes, d'un pas en avant, mais il a été précédé de deux pas en arrière. C'est un pas de tango, en quelque sorte puisque, après avoir limité les possibilités d'expression, notamment du Sénat, en abrégant la navette, vous permettez aux députés de récupérer des amendements qui n'auraient pas été adoptés.

C'est intéressant, car on aperçoit, au fil de cette discussion, tous les problèmes que soulève votre projet de révision constitutionnelle. Ainsi, nous avons débattu, tout à l'heure, des inconvénients que présente, pour le fonctionnement démocratique de notre assemblée, la réduction du nombre des parlementaires, qui compliquera l'expression des groupes minoritaires et leur participation à l'élaboration de la loi. Maintenant, on constate que vous avez un peu hardiment réduit le pouvoir d'amendement. Vous vous corrigez légèrement ; nous ne pouvons que vous en donner acte.

*La Commission **adopte** ces amendements.*

*En conséquence, les amendements CL332 de M. Paul Molac et CL1397 de M. Gaël Le Bohec **tombent**.*

La Commission en vient à l'examen de l'amendement CL620 de M. Jean-Christophe Lagarde.

M. Philippe Dunoyer. Cet amendement a pour objet de rétablir la possibilité pour le Sénat de se faire entendre lors de la navette post CMP. L'article 5 du projet de loi dispose en effet que « l'Assemblée nationale statue sur le dernier texte voté par elle », et non sur le dernier texte voté par le Sénat. Cette disposition justifiait la dernière phrase de l'article, qui vient d'être supprimée et qui donnait, de fait, au seul Sénat la possibilité d'amender le texte.

Parce que la Sénat doit être reconnu, nous proposons que l'Assemblée nationale statue sur le dernier texte qu'il a voté. Cette modification ne serait pas contradictoire avec l'amendement qui vient d'être adopté – l'Assemblée aurait ainsi la possibilité d'amender le texte du Sénat – et, j'y insiste, elle ne ralentirait pas la procédure, car notre amendement ne touche pas aux délais.

M. Richard Ferrand, rapporteur général. Au fond, M. Dunoyer propose que la lecture définitive, dans la nouvelle rédaction de l'article 45 de la Constitution, ait lieu sur la base du texte voté par le Sénat. Naturellement, nous n'y sommes pas favorables car cela conduirait à intégrer systématiquement les amendements adoptés par le Sénat. Et, comme le droit d'amendement est très limité en lecture définitive, l'Assemblée ne serait pas en mesure d'y faire échec. Avis défavorable.

La Commission rejette l'amendement.

Puis elle adopte l'article 5 modifié.

Après l'article 5

La Commission examine les amendements CL830 et CL833, tous deux de M. Jean-Christophe Lagarde.

M. Philippe Dunoyer. Par l'amendement CL830, nous proposons que les lois organiques relatives à l'Assemblée nationale soient votées par elle à la majorité qualifiée des trois cinquièmes des suffrages exprimés. L'amendement CL833 est défendu.

M. Richard Ferrand, rapporteur général. Actuellement, les lois organiques relatives à l'Assemblée nationale sont adoptées à la majorité absolue. Décider qu'elles doivent l'être à la majorité des trois cinquièmes conduirait plutôt à bloquer le processus qu'à le faciliter, dès lors que l'Assemblée nationale a, en toutes circonstances, le dernier mot. En outre, il ne me semble pas particulièrement nécessaire de protéger les lois relatives à l'Assemblée nationale. C'est pourquoi j'émet un avis défavorable.

M. Philippe Dunoyer. M. le rapporteur général semble craindre que l'application de la règle de la majorité des trois cinquièmes aboutisse presque systématiquement à une opposition. Je comprends cette crainte, mais je ne la partage pas. Les lois organiques relatives au fonctionnement de l'Assemblée nationale ne sont pas toutes révolutionnaires au point de susciter l'opposition de 49 % des députés. Je crois, au contraire, qu'elles sont susceptibles de recueillir une large majorité, voire une approbation unanime de la Représentation nationale. Surtout, la majorité des trois cinquièmes donnerait une valeur supplémentaire au vote et, partant, au contenu de la loi organique. J'ajoute que la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés, proposée à l'amendement CL830, représente un moindre risque qu'une majorité des trois cinquièmes des membres.

La Commission rejette successivement ces amendements.

Puis elle est saisie de l'amendement CL850 de M. Éric Coquerel.

Mme Clémentine Autain. Cet amendement vise à inscrire dans notre Constitution le principe essentiel de la justice fiscale.

L'article 101 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1793 proclame que « *nul citoyen n'est dispensé de l'honorable obligation de contribuer aux charges publiques* ». Pourtant, force est de constater qu'en France, des inégalités devant l'impôt existent. En effet, certains contribuables échappent à l'impôt, en maquillant leurs revenus ou en les déclarant à l'étranger, dans des pays où la fiscalité est moindre, voire inexistante. De 60 milliards à 80 milliards d'euros échappent ainsi à l'impôt. Cette injustice nous paraît inadmissible.

Face à ce problème, les gouvernements successifs n'ont pas fait preuve d'un grand volontarisme et, lorsque des lois vont dans le bon sens, il arrive que le Conseil constitutionnel les censure. Ce fut le cas, par exemple, de la loi de finances de 2014, qui comportait une nouvelle définition de l'abus de droit, laquelle aurait permis, si elle n'avait pas été censurée par le Conseil constitutionnel, de mieux sanctionner des contribuables ayant précisément abusé des règles de droit pour contourner le paiement de l'impôt. De même, le Conseil constitutionnel a censuré, la même année, une disposition préconisant l'inscription, sur la liste noire française, des États refusant à notre pays l'échange automatique d'informations fiscales. Cette liste est donc toujours aussi vide et inefficace ! Divers rapports, dont je vous fais grâce, soulignent l'ampleur de ces injustices, dont un rapport récent d'Oxfam.

Nous souhaitons donc inscrire dans la Constitution des dispositions claires qui permettent de lutter contre ces injustices. Nous proposons ainsi que soient insérés, à l'article 46, les quatre principes suivants : « *1° La progressivité de l'impôt en fonction des capacités contributives réelles des citoyens. Le Parlement est libre dans les taux d'imposition qu'il peut fixer pour atteindre cet objectif ;*

« *2° L'égalité devant l'impôt entre les citoyens. À cette fin, la lutte contre la fraude fiscale, ainsi que la lutte contre l'optimisation et l'évasion fiscales en tant qu'elles constituent un abus de droit, doivent être prioritaires.* »

Je vous laisse découvrir les deux autres principes contenus dans notre amendement, car j'ai épuisé mon temps de parole. Nous devons aller de l'avant dans ce domaine !

M. Richard Ferrand, rapporteur général. Avis défavorable. En vérité, cet amendement est satisfait. En effet, la Déclaration des droits de l'homme proclame bien l'égalité des citoyens devant l'impôt, et une jurisprudence abondante et régulière du Conseil constitutionnel précise les modalités d'application de ce principe. Toute mention supplémentaire en la matière serait superfétatoire.

Mme Clémentine Autain. Le troisième principe que l'amendement vise à inscrire dans la Constitution, que je n'ai pas eu le temps de lire, est le suivant : « *3° l'égalité devant l'impôt suivant le type de revenus. Le Parlement veillera notamment à ce que les revenus du capital soient davantage taxés que les revenus du travail* ». Ces principes peuvent contrevenir aux logiques économiques qui sont celles de la majorité. Dès lors, je veux bien, monsieur le rapporteur général, que vous me répondiez que vous ne souscrivez pas à ces principes car ils ne correspondent pas à votre orientation politique, mais ne me dites pas que l'amendement est satisfait par l'article 101 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen. Prenez vos responsabilités, mais ne me dites pas que l'amendement est satisfait !

M. Vincent Bru. Je précise que la Déclaration des droits de l'homme à laquelle Mme Autain fait référence n'est pas celle de 1789 mais celle de 1793, qui n'a pas de valeur constitutionnelle.

M. Richard Ferrand, rapporteur général. Madame Autain, tout comme vous, je dis ce que je veux. Ce n'est pas moi qui vais vous mettre en joue pour vous imposer ce que vous avez à dire. C'est cela, la liberté et l'égalité.

Réviser la Constitution ne consiste pas à y inscrire des motions de congrès. Les dispositions que vous proposez relèvent de la loi. La Constitution ne ferait pas obstacle à ce qu'elles soient votées au plan législatif. Par ailleurs, je vous le dis, nous assumons parfaitement nos choix. Ainsi, vous ne pourrez pas nous taxer de je-ne-sais-quoi, car tel est souvent votre mode d'expression et celui de vos amis. Encore une fois, ces dispositions ne sont pas de niveau constitutionnel et c'est la principale raison pour laquelle j'émetts un avis défavorable.

Mme Clémentine Autain. Je regrette le ton polémique que vous adoptez. Nous pouvons avoir un débat serein et assumer nos désaccords.

M. Richard Ferrand, rapporteur général. Nous les assumons.

Mme Clémentine Autain. La Constitution est ce que l'on décide d'en faire. Vous pouvez nous dire que nos propositions relèvent d'une politique qui ne correspond à votre projet de révision, sans pour autant faire montre de mépris. Non seulement, ces principes ne relèvent pas d'une motion de congrès, mais ils ne figurent pas dans la Constitution. Cependant, ils vont dans le sens de la justice fiscale et de l'égalité des citoyens et, à cet égard, ils sont pleinement conformes aux principes et aux valeurs de notre République. Mais j'entends que cela ne vous convienne pas. Décidément, nous regrettons que cette révision constitutionnelle ne fasse pas l'objet d'un vaste processus de consultation citoyenne, car de tels principes auraient sans doute été approuvés par une majorité, dans le pays.

M. Michel Castellani. Nous avons eu de longs débats en commission des Finances sur la lutte contre l'évasion fiscale. Que celle-ci figure ou non dans la Constitution, elle doit demeurer, je tiens à le signaler, une priorité de l'action publique.

La Commission rejette l'amendement.

Article 6 (art. 47 de la Constitution) : Réduction des délais d'examen du PLF

La Commission est saisie des amendements identiques CL773 de M. Éric Coquerel et CL1105 de M. Michel Castellani.

Mme Clémentine Autain. Par cet amendement, nous proposons de garantir le droit du Parlement d'examiner dans de bonnes conditions les projets de loi de finances.

En effet, rappelons-le, seul le peuple, par l'intermédiaire de ses représentants, consent à l'impôt, a le pouvoir de le faire voter et donc de contrôler la pertinence de son utilisation. Ce principe fondamental est l'un des socles de notre démocratie, consacré par l'article 14 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « *Tous les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée* ».

Le budget est donc l'un des textes de loi les plus fondamentaux examinés par le Parlement. Cette année, il comportait, par exemple, la suppression de l'ISF ou la création du prélèvement forfaitaire unique. Jusqu'à présent, les parlementaires disposaient d'une période

de soixante-dix jours pour l'adopter. Le Gouvernement veut réduire cette période à cinquante jours. Or, ce délai serait bien trop court pour permettre aux députés de l'opposition, en petit nombre et ne disposant pas d'appuis dans la haute administration, d'étudier sérieusement un texte dont les seules annexes comportaient cette année 22 000 pages !

En souhaitant ainsi restreindre sans justification réelle le temps d'examen des projets de loi de finances, qui établissent les impôts devant être levés et les politiques publiques auxquelles celui-ci doit être alloué, le Gouvernement fait donc une proposition dangereuse. En effet, en quoi la restriction du temps d'examen, alors que le Gouvernement souhaite également restreindre le nombre des représentants du peuple, va-t-il améliorer le consentement à l'impôt, garantir un meilleur travail et une meilleure analyse par les représentants du peuple du bon usage des deniers publics ?

Le seul but de cet article est de déposséder un peu plus le peuple français du contrôle de l'action du pouvoir exécutif et de renforcer l'opacité dans laquelle celui-ci souhaite dépenser l'argent de la Nation.

M. Michel Castellani. Les articles 6 et 7 du présent projet tendent à ramener les délais d'examen des textes financiers à cinquante jours. Ces dispositions marquent clairement un recul de la place du Parlement, dont la légitimité historique réside notamment dans le consentement à l'impôt et le vote du budget de l'État. Restreindre le champ du débat fiscal et budgétaire revient à conforter la place déjà prépondérante de l'exécutif et, plus particulièrement, du ministère des Finances dans la détermination de la règle fiscale. C'est pourquoi, le présent amendement vise à supprimer l'article 6 du projet de loi constitutionnelle.

M. Richard Ferrand, rapporteur général. De nombreux amendements tendent à supprimer cet article, afin de maintenir le droit existant. Toutefois, le raccourcissement, il est vrai significatif, de la période d'examen des textes budgétaires que nous proposons permettra l'examen, à l'automne, d'autres textes que les lois financières et facilitera l'octroi d'un délai – que plusieurs d'entre vous proposent – entre le dépôt du projet de loi de finances (PLF) et le début de son examen en séance. Par ailleurs, la réorganisation de la discussion budgétaire, l'éventuelle discussion simultanée de la première partie du PLF et du projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) et les commissions élargies consacrées à l'examen des crédits de la seconde partie doivent permettre de recentrer le débat en séance publique, d'en raccourcir la durée et d'avoir une lecture plus cohérente et globale de l'ensemble de ces textes. Il faut ainsi avoir à l'esprit que l'article 7 vise à allonger, au contraire, la durée de la discussion du PLFSS.

Enfin, notre objectif est également de donner plus de temps à l'examen du projet de loi de règlement, qui retrace l'exécution du budget. Permettez-moi de vous dire, à cet égard, qu'il est étrange de considérer que cinquante ou soixante jours sont nécessaires pour élaborer le budget mais qu'une seule journée suffit à examiner son exécution. Que personne n'ait relevé, sinon le ridicule, du moins la singularité de cette situation m'étonne encore.

Nous nous inscrivons donc dans une logique de rééquilibrage des travaux de l'Assemblée nationale, afin que celle-ci, non seulement examine le budget qu'elle vote, mais aussi et surtout évalue et contrôle la bonne exécution de ce qu'elle a voté. Rendre compte au peuple, c'est passer au moins autant de temps à expliquer ce que l'on a fait, comment on l'a fait et pourquoi on l'a fait qu'à dire ce que l'on va faire. C'est pourquoi je suis défavorable à ces amendements.

M. Michel Castellani. Monsieur le rapporteur général, votre approche peut se défendre. Néanmoins, notre souci demeure : un délai de cinquante jours compressera fortement les conditions d'examen du budget, qui est un domaine vaste et multiforme.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur pour avis de la commission des Finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire. La dernière partie de la réponse du rapporteur général est la plus importante. Il est en effet erroné d'envisager cet article comme un affaiblissement des pouvoirs du Parlement dans la procédure d'examen budgétaire. Il s'agit en fait d'un véritable rééquilibrage entre ce que nous avons appelé l'Automne de l'autorisation et le Printemps de l'évaluation. Ce rééquilibrage est, du reste, le fruit d'une volonté collective : au sein de la commission des Finances, des députés de tous bords souhaitent que l'on cesse de consacrer soixante-dix jours et nuits à l'examen du budget à l'automne pour consacrer, non pas une journée – le rapporteur général a été généreux –, mais seulement une heure et demie à son exécution.

Cette année, nous avons franchi une première étape en créant le Printemps de l'évaluation. Elle a pour corollaire une diminution du temps que nous consacrons, à l'automne, à la prévision. J'indique à M. Castellani – mais nous en avons débattu lors de l'examen du texte pour avis – que c'est, pour l'essentiel, le temps consacré à l'examen des dépenses qui sera réduit, puisqu'il devrait être ramené de trois semaines à une semaine. Il est en effet nécessaire de conserver le même temps d'examen pour la partie « recettes », la discussion de la partie « dépenses » ayant beaucoup plus de sens dans le cadre de l'évaluation et du contrôle, au printemps. De fait, c'est en ayant bien contrôlé l'exécution des crédits que nous pourrons bien voter, à l'année $n + 1$, leur autorisation. Le dernier alinéa de l'article 6 marque, à cet égard, une avancée fondamentale puisque y est mentionnée l'exécution des crédits, c'est-à-dire du projet de loi de règlement.

Cet article ne représente donc pas du tout une régression. Il s'agit d'une réelle avancée, qui a été souhaitée, je le répète, de manière transpartisane. Je crois d'ailleurs, madame Autain, que vos collègues du groupe La France insoumise membres de la commission des Finances étaient d'accord avec nous pour estimer que nous consacrons trop de temps, qui plus est de manière inefficace, à l'autorisation. Pour conclure, j'ajoute que cette réforme est parfaitement conforme à l'esprit de la Loi organique relative aux lois de finances (LOLF), que nous n'avons, jusqu'à présent, jamais véritablement respecté en matière de contrôle et d'évaluation. Il nous faut donc voter l'article 6 pour réduire le temps d'examen du projet de loi de finances à l'automne.

M. Marc Fesneau, rapporteur. Nous avons véritablement la volonté de rééquilibrer les temps budgétaires, qu'il s'agisse du temps de la préparation – nous aurons cette discussion d'ici à la séance publique – ou du temps de l'examen, qui passe de soixante-dix à cinquante jours. La France est, du reste, le pays démocratique qui consacre le plus de temps à l'examen de son budget, sans remporter pour autant, reconnaissons-le, un franc succès, tant en matière d'exécution qu'en matière de gestion de la dette et des déficits – cela devrait nous faire réfléchir. Par ailleurs, comme l'a dit Richard Ferrand, cette réforme nous permettra de consacrer davantage de temps à l'évaluation. Or, notre volonté est bien de nous doter d'outils et de temps pour améliorer l'évaluation parlementaire.

On peut comprendre la logique qui est à l'œuvre ici. Il s'agit de permettre au Parlement de mieux se saisir de la discussion budgétaire, en évitant, à l'automne, un tunnel de soixante-dix jours qui ne permet pas de bien maîtriser l'exercice auquel on se prête, et en consacrant à l'examen de l'exécution davantage que l'heure et demie que nous lui octroyons

actuellement, ce qui est pour le moins étonnant pour un grand pays démocratique comme le nôtre.

Mme Clémentine Autain. Je ne suis pas convaincue par vos arguments. Je puis vous dire, pour avoir participé au Printemps de l'évaluation dans le cadre de la commission dont je suis membre, que le travail qui y a été accompli m'a paru terriblement technocratique. Au cours des trois heures qu'a durées la réunion, je n'ai pu m'exprimer, en tant que membre de l'opposition, que durant dix minutes, après deux heures quarante-sept de discussion, et la teneur des débats était particulièrement technocratique. Faisons très attention : nous sommes tout de même là d'abord pour décider d'un budget avant d'évaluer des politiques. Si vous réduisez le temps de la discussion budgétaire, le débat sera moins pluraliste et il se déroulera en vase clos, entre la majorité et les services techniques.

M. Philippe Dunoyer. M. de Courson, qui a une certaine expérience des discussions budgétaires à l'Assemblée, estime qu'il serait utile d'augmenter le temps consacré au contrôle – j'aurai d'ailleurs l'occasion de défendre un amendement de mon groupe en ce sens –, mais il s'interroge sur la raison pour laquelle nous ne pourrions consacrer que soixante-dix jours à l'examen du budget et à l'évaluation de son exécution. Nous pourrions parfaitement, en effet, maintenir les soixante-dix jours actuels pour améliorer la qualité des discussions sur les recettes et les dépenses, tout en augmentant le temps consacré au Printemps de l'évaluation, qui a en effet besoin d'être renforcé.

Mme Marie Guévenoux. J'ai été frappée par l'intervention de Laurent Saint-Martin. Soixante-dix jours pour définir un budget, une heure et demie pour contrôler son exécution : quel foyer français fait ses comptes de cette manière ? L'article 6 nous permettra de renforcer les moyens qu'a le Parlement de contrôler ce qu'est devenu le prévisionnel voté à l'automne. J'approuve donc cette disposition.

M. Olivier Marleix. Comme l'a dit le rapporteur pour avis, il est vrai qu'il existe une convergence sur le principe d'un rééquilibrage en faveur de l'examen du projet de loi de règlement et des rapports de performance ; c'est la raison pour laquelle le groupe Les Républicains n'a pas déposé d'amendements de suppression de l'article 6. Mais nous nous heurtons au même écueil : nous n'aurons désormais plus qu'une semaine pour examiner 400 milliards d'euros de dépenses – et pour se souvenir, au passage, que, dans le PLF pour 2018, le déficit est de 80 milliards et que les dépenses sont donc beaucoup plus importantes que les recettes.

Or, il convient d'envisager cette mesure – et l'organisation de nos débats est précieuse, à cet égard – dans la perspective de la réduction du nombre des parlementaires. Quelle sera, en effet, la situation des petits groupes qui auront à examiner quelque trente-deux missions dans un délai aussi bref ? En réalité, on va exclure, en grande partie, les groupes d'opposition du contrôle de la dépense publique, car ils ne seront pas en mesure, physiquement, de participer à l'examen de l'ensemble de ces missions – cela se vérifiera rapidement à l'usage. La réflexion de Mme Autain mérite donc d'être prise en compte.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur pour avis de la commission des Finances. Tout d'abord, madame Autain, ce n'est pas parce que l'examen du budget est technique qu'il est technocratique. En disant cela, vous illustrez parfaitement la situation actuelle : nous faisons de l'idéologie pendant soixante-dix jours et de la technique pendant une demi-journée. C'est pourquoi nous voulons ce rééquilibrage.

Monsieur Marleix, ce que vous avez dit de la place de l'opposition est extrêmement important. Je rappelle, à ce propos, que les acteurs centraux du Printemps de l'évaluation sont les rapporteurs spéciaux et les rapporteurs pour avis. Or, ceux-ci appartiennent à la majorité et à l'opposition ; ils sont issus de tous les groupes politiques. Quant au fait qu'il nous faudra examiner trente-deux missions en une semaine, vous auriez raison si l'on conservait le calendrier actuel. Mais, dès lors que nous discuterons, pendant tout le mois précédant l'examen du projet de loi de règlement, de l'exécution des crédits de l'année n-1, nous n'aurons pas besoin de plus d'une semaine pour examiner les crédits de l'année n +1, six mois plus tard. C'est pourquoi il est pertinent de réduire de vingt jours le temps consacré à la discussion du PLF. Non seulement la nouvelle organisation sera plus efficace en rationalisant les délais d'examen, mais elle améliorera la compréhension par les parlementaires du budget qu'ils votent.

M. Michel Castellani. Je me réjouis de cette discussion, car il est évident qu'un rééquilibrage au profit du contrôle de l'exécution budgétaire est nécessaire. Sur ce point, je partage entièrement l'approche de notre collègue Dunoyer.

Mme Clémentine Autain. Dans la technique, il y a du politique. M. Ferrand me disait tout à l'heure que la Constitution comporte d'ores et déjà tous les éléments qui permettent de mener une politique de justice fiscale. Or, je rappelle que la taxation à 75 % des revenus les plus hauts, décidée par François Hollande, a été censurée par le Conseil constitutionnel. Il ne faudrait pas que, comme lors du Printemps de l'évaluation, la discussion de microdétails techniques nous éloigne de la politique.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur pour avis de la commission des Finances. Il restera cinquante jours à l'automne pour cela !

Mme Clémentine Autain. Oui, mais la politique, elle se fait aussi avec les groupes de l'opposition et les citoyens.

La Commission rejette ces amendements.

Elle examine ensuite l'amendement CL461 de Mme Cécile Untermaier.

Mme George Pau-Langevin. Actuellement, l'article 47 de la Constitution donne quarante jours à l'Assemblée nationale pour se prononcer en première lecture sur le projet de loi de finances et soixante-dix jours au Parlement pour adopter ce projet. L'article 6 du projet de loi constitutionnelle vise à réduire ces délais en les fixant respectivement à vingt-cinq jours et à cinquante jours.

Cet article dispose également qu'une loi organique devra déterminer les conditions dans lesquelles les commissions permanentes de chaque assemblée entendent les membres du Gouvernement sur l'exécution de la loi de finances. Si le groupe Nouvelle Gauche est favorable au renforcement de l'évaluation de l'exécution des lois de finances, il s'oppose à la détérioration des conditions d'examen des projets de loi de finances. C'est la raison pour laquelle cet amendement propose de maintenir les délais fixés actuellement à l'article 47 de la Constitution.

M. Richard Ferrand, rapporteur général. La réponse se trouve dans les arguments qui ont été échangés lors de la discussion sur les amendements précédents. Avis défavorable.

La Commission rejette l'amendement.

Puis elle est saisie de l'amendement CL138 de M. Jean-François Eliaou.

M. Jean-François Eliaou. Il s'agit d'un amendement d'appel. Je suis d'accord avec notre collègue Saint-Martin, mais il me semble que la préparation de la discussion budgétaire, au mois d'octobre, nécessite du temps. C'est pourquoi nous proposons de fixer un délai minimal de quatre semaines entre le dépôt du projet de loi de finances et son inscription à l'ordre du jour de l'Assemblée.

M. Richard Ferrand, rapporteur général. Nous essaierons d'avancer, d'ici à la séance publique, sur le tuilage des différents délais. Dans cette attente, je vous suggère, monsieur Eliaou, de retirer votre amendement.

L'amendement est retiré.

La Commission examine, en discussion commune, les amendements CL376 de la commission des Finances et CL95 de M. Jean-François Eliaou.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur pour avis de la commission des Finances. J'ai défendu, à l'article 4, un amendement visant à instaurer un délai incompressible de quatre semaines entre l'examen du projet de loi de finances en conseil des ministres et le début de sa discussion en séance publique. L'amendement CL376 vise, quant à lui, à définir le point de départ du calcul du délai constitutionnel d'examen des projets de loi de finances au début de la discussion en séance publique.

M. Jean-François Eliaou. L'amendement CL95 est défendu.

M. Richard Ferrand, rapporteur général. Vous proposez de fixer le point de départ de la durée d'examen du PLF au début de la discussion et non à son dépôt, ce qui est une manière astucieuse d'assouplir les délais sans avoir l'air de le faire – cela ne nous a pas échappé. Il me semble qu'une rénovation de notre discussion budgétaire, qui doit prévoir un peu plus de temps entre le dépôt du projet de loi et son examen en commission est indispensable. Il nous faudra, comme je le disais à l'instant, « retuiler » tous ces délais pour parvenir à un dispositif fluide, pertinent, qui réponde aux aspirations de différents collègues. Je vous suggère donc de retirer votre amendement, en prenant note de votre suggestion s'agissant de la refonte de l'ensemble des délais.

Ces amendements sont retirés.

L'amendement CL139 de M. Jean-François Eliaou est retiré.

La Commission adopte l'amendement rédactionnel CL1519 du rapporteur général.

Puis elle adopte l'article 6 modifié.

Article 7 (art.47-1 de la Constitution) : *Réduction des délais d'examen du PLFSS*

La Commission examine les amendements de suppression CL772 de M. Éric Coquerel, CL955 de M. André Chassaigne et CL1106 de M. Michel Castellani.

Mme Clémentine Autain. Nous considérons qu'un examen conjoint du projet de loi de finances et du projet de loi de financement de la sécurité sociale serait de nature à nier le principe même de la sécurité sociale. En effet, les finances publiques de l'État ont vocation à

répartir le produit de l'impôt, payé par les citoyens, entre les différentes missions de l'État, tandis que le financement de la sécurité sociale est assuré par la répartition des cotisations des salariés entre les différentes administrations de la sécurité sociale.

Fondre dans un même débat la répartition des crédits entre les finances de l'État et de la sécurité sociale, c'est nier l'apport essentiel de la Libération, qui est que le salaire socialisé des travailleurs sert à financer la sécurité sociale de tous.

D'autre part, nous considérons qu'un examen conjoint serait un moyen détourné pour le Gouvernement de ne pas assumer une politique d'austérité en matière de financement de la sécurité sociale.

Mme Huguette Bello. L'amendement CL955 est défendu.

M. Michel Castellani. Mon amendement procède du même esprit que celui que j'ai défendu à l'article 6, à propos de l'adoption du budget général et de l'accélération du calendrier d'examen.

M. Richard Ferrand, rapporteur général. Il serait utile de regarder la portée des textes au lieu de disserter sur les intentions cachées ou prétendues telles. L'article 7 vise à augmenter les délais d'examen du PLFSS. Depuis quelques heures, on nous bassine sur la volonté de brider le Parlement, d'empêcher les oppositions de s'exprimer. Mais le premier acquis de cet article que vous voudriez supprimer, c'est de mettre en place des délais supplémentaires pour examiner le PLFSS.

L'article organise aussi un rapprochement des discussions du PLF et du PLFSS. J'entends l'argument selon lequel ce sont des textes de nature différente, qui ne procèdent pas de la même recette. Mais ce qui importe à nos compatriotes, c'est la portée pratique des décisions qui sont prises dans le cadre de l'une ou de l'autre loi. Par conséquent, il est utile de mettre en perspective et en cohérence les différents choix budgétaires qui peuvent être faits sur ces deux textes essentiels.

Enfin, je rappelle que la partie commune concerne essentiellement les recettes. Les parties disjointes, pour les dépenses, sont donc importantes. Cet article donne plus de temps et plus de droits au Parlement. Avis défavorable sur ces amendements qui visent à supprimer les améliorations proposées.

M. Philippe Dunoyer. Il est certain que passer d'un délai de 20 à 25 jours ajoute du temps. Par contre, rendre conjoint l'examen du PLF, dont l'article 6 réduit la durée, peut donner le sentiment, sans rechercher des intentions cachées, que la durée totale de l'examen des deux textes pourrait être réduite. Pourriez-vous nous éclairer sur ce point ?

M. Richard Ferrand, rapporteur général. L'article 7 permet – il n'impose pas – d'examiner de façon conjointe les deux textes. C'est la loi organique qui fixera ces règles. Nous nous en tenons aux principes pour aujourd'hui.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur pour avis de la commission des Finances. À l'automne 2017, nous avons dû examiner la suppression du CICE dans le projet de loi de finances et la réduction des charges pour les entreprises dans le PLFSS, deux sujets liés. Pourtant, pendant que les débats sur le PLFSS avaient lieu dans l'hémicycle, les commissaires aux finances étaient réunis salle Lamartine en commission élargie. C'est un exemple très parlant, qui montre combien il est nécessaire d'imbriquer parfois les deux débats. Je conclurai

en disant que l'article 7, en prévoyant la possibilité d'une discussion jointe, consacre définitivement la séparation de ces deux textes.

Mme Clémentine Autain. Ce débat a lieu dans un contexte politique et je veux expliquer notre position sans esprit polémique. On voit bien que des menaces peuvent peser sur la sécurité sociale et ses modalités de fonctionnement. Nous tenons à la séparation des deux textes, qui obéissent à des logiques bien différentes : l'impôt d'un côté, les cotisations sociales de l'autre, ne relèvent pas de la même forme de solidarité et les cotisations sociales sont indexées sur la productivité. Nous craignons que l'austérité budgétaire, imposée avec votre assentiment par l'Union européenne, ne s'impose aussi au budget de la sécurité sociale et remette en cause *in fine* notre système de protection.

M. Philippe Dunoyer. L'exemple donné par Laurent Saint-Martin illustre la portée et l'intérêt de la deuxième partie de l'article 7. Mais je pense qu'il aurait fallu préciser la rédaction, dans la mesure où elle laisse penser que c'est l'ensemble des deux textes qui peut faire l'objet d'un examen conjoint.

M. Olivier Marleix. Je regrette que nous menions cette réflexion sans anticiper la réduction du nombre de parlementaires. La présidente de la commission des Lois m'a confié une mission flash pour explorer ce que seraient les conséquences d'une réforme sur laquelle Cédric Villani a aussi travaillé en tant que vice-président de l'OPECST.

La réforme électorale conduira à un écrasement de la représentation des petites formations politiques. Des groupes qui comptent aujourd'hui entre 15 et 20 députés vont subir, avec l'élargissement de circonscriptions, un écrasement de leur représentation au scrutin majoritaire, qui ne sera pas compensé par l'introduction d'une dose de 15 % de proportionnelle. Cela signifie que, dans la prochaine assemblée, peu de groupes de l'opposition parviendront à passer le seuil de constitution, qui pourrait être néanmoins ramené à une dizaine de députés.

Par définition, ce projet de loi constitutionnelle ne sera pas soumis à la censure du Conseil constitutionnel : il faut donc légiférer avec une main tremblante et réfléchir aux conséquences, en termes de fonctionnement, de ce que nous allons voter. Je suis, pour ma part, très inquiet sur la capacité qu'auront ces groupes minoritaires à participer aux débats législatifs, notamment dans ces procédures à délais raccourcis, et *a fortiori* lorsque deux débats ont lieu en même temps.

M. Olivier Véran, rapporteur pour avis de la commission des Affaires sociales. Madame Autain, si vous lisez le rapport que j'ai rédigé au nom de la commission des Affaires sociales, vous verrez que je me suis posé des questions : quelle est l'intention politique ? Allons-nous nous donner les moyens au Gouvernement, par le biais d'une loi organique dont nous ne maîtriserions pas les conséquences, de fusionner demain le budget de l'État et celui de la sécurité sociale ? Les auditions, les débats en commission m'ont convaincu qu'il n'y avait pas d'intention masquée de fusionner les deux budgets. Ils sont complètement indépendants, et doivent le rester. Les Français ne comprendraient pas, par exemple, que les cotisations retraite aillent dans une caisse et que ce soit une autre qui leur verse les prestations retraite. S'il vous fallait une preuve, je vous renvoie à l'amendement adopté hier : en transformant la sécurité sociale en protection sociale, il permet une extension du périmètre de la sécurité sociale.

En pratique, cet article permettra aux deux commissions saisies au fond d'examiner conjointement, selon un calendrier plus intelligent, quelques articles des titres « recettes ».

La Commission rejette ces amendements.

Elle examine l'amendement CL377 de la commission des Finances.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur pour avis de la commission des Finances. Il s'agit, comme à l'article 6, de faire courir le délai d'examen du PLFSS à compter du début de la discussion, et non du dépôt, astuce que le rapporteur général a bien vue. Je retire l'amendement.

L'amendement est retiré.

La Commission examine l'amendement CL462 de Mme Cécile Untermaier.

Mme George Pau-Langevin. Il s'agit d'un amendement de coordination avec l'amendement présenté à l'article 2 visant à créer la catégorie des lois de financement des collectivités territoriales.

M. Marc Fesneau, rapporteur. Cette possibilité sera précisée dans la loi organique. Avis défavorable.

La Commission rejette l'amendement.

Elle examine l'amendement CL396 avis de la commission des Affaires sociales.

M. Olivier Véran, rapporteur pour avis de la commission des Affaires sociales. Comme pour l'exécution des lois de finances, cet amendement vise à permettre l'audition des ministres par la commission des Affaires sociales sur l'exécution du PLFSS. Compte tenu de la structure de la loi de financement, l'exécution est aujourd'hui abordée presque en même temps que le budget suivant. Le Parlement ne dispose pas du temps nécessaire pour donner son *quitus* sur cette exécution. Vous savez que nous nous livrons à un exercice très intéressant au milieu de l'été, le rapport d'application de la loi de financement de la sécurité sociale – RALFSS. L'idée est de systématiser un temps d'audition des ministres chargés du budget de la sécurité sociale, à l'instar de ce qui se fait aux finances.

M. Marc Fesneau, rapporteur. Cela va mieux en le disant, et en l'écrivant, pour le coup, dans la Constitution. Avis favorable sur cet amendement utile et cohérent avec ce que nous avons voté pour le PLF.

La Commission adopte l'amendement.

Elle examine l'amendement CL572 de Mme Cécile Untermaier.

Mme George Pau-Langevin. Il s'agit de rendre obligatoire l'examen conjoint, en tout ou partie, du PLFSS et du PLF.

Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la Commission rejette l'amendement.

Elle adopte ensuite l'amendement rédactionnel CL1520 du rapporteur général.

Puis elle adopte l'article 7 modifié.

Après l'article 7

La Commission est saisie des amendements identiques CL463 de Mme Cécile Untermaier et CL523 de M. Charles de Courson.

M. Philippe Gosselin, président. La particularité de ces amendements est d'être privés de leur article support, l'article 2.

Mme George Pau-Langevin. Cet amendement prévoit une procédure inspirée de celle prévue à l'article 47-1 de la Constitution pour les lois de financement de la sécurité sociale. Nous proposons un examen conjoint, en tout ou partie, non seulement du projet de loi de finances et du projet de loi de financement de la sécurité sociale, mais aussi du projet de loi de financement des collectivités territoriales.

M. Jean-René Cazeneuve. Cet amendement prévoit une nouvelle catégorie de loi de financement, la loi de financement des collectivités territoriales. N'ayant pu intervenir lors de l'examen de l'article 2, je souhaite rappeler l'importance des enjeux : 100 milliards de dotations, 230 milliards de dépenses, plus de 50 % des investissements publics réalisés par les collectivités territoriales. On observe un éparpillement des dispositifs financiers, ce qui nuit à la cohérence, à la visibilité et à la sincérité de la discussion. Il nous paraît aujourd'hui essentiel de rassembler l'ensemble de ces discussions. La mission « Relations avec les collectivités territoriales » – RCT –, qui se rapproche le plus de cet objet, ne concerne que 3 % des dotations faites aux collectivités territoriales.

La situation n'est pas satisfaisante. L'idée est de discuter, en cohérence avec le PLF, mais de manière tout à fait indépendante.

Enfin, cette année encore, la Cour des comptes a recommandé dans le rapport qu'elle vient de présenter la création d'un projet de loi de financement des collectivités territoriales.

M. Marc Fesneau, rapporteur. C'est un débat qui revient à chaque fois que l'on parle de la Constitution. À l'heure où l'on essaie de rationaliser la procédure budgétaire, dans son temps et dans son organisation avec les outils d'évaluation, la création d'un projet de loi de financement des collectivités locales créerait un risque d'éparpillement du PLF lui-même.

Prenons l'exemple de la taxe d'habitation : serait-elle examinée dans le cadre du PLF ou dans celui du projet de loi de financement des collectivités locales ? Il y a quand même une cohérence dans le PLF. Cela n'empêche pas que nous réfléchissions, d'ici à la séance ou lors de la navette de la loi organique, sur la façon dont nous pourrions mieux identifier les collectivités locales et leurs moyens dans le PLF.

Enfin, il me semble difficile d'articuler, ou de coordonner, l'examen de trois textes financiers. Avis défavorable.

M. Michel Castellani. Nous sommes très réservés sur la possibilité d'une mise sous tutelle des collectivités. Les collectivités doivent pouvoir s'exprimer sur le plan budgétaire et fiscal, comme dans d'autres domaines. Par contre, nous sommes favorables à un contrôle de légalité très strict des opérations budgétaires des collectivités.

M. Olivier Marleix. Depuis quelques années, les collectivités locales sont confrontées à un jeu de l'État sur leurs recettes, sur leurs dépenses aussi d'ailleurs, qui crée une grande incertitude. Nous ne respectons sans doute plus vraiment l'esprit de ce que nous avons inscrit il y a quelques années à l'article 1^{er} de la Constitution, « son organisation est décentralisée ». Chaque année, les collectivités attendent la loi de finances pour savoir à quelle sauce l'État les mangera. Comme l'a rappelé notre collègue, la mission RCT représente très peu par rapport aux dizaines de milliards d'euros reversés aux collectivités locales, lesquelles réalisent par ailleurs 70 % de l'investissement public dans notre pays. Si le Gouvernement prenait l'engagement, par exemple, d'une loi d'orientation spécifique sur les finances locales, cela permettrait de rétablir le lien de confiance avec les collectivités territoriales.

M. Jean-René Cazeneuve. L'idée n'est pas de rajouter du temps contraint, mais de réorganiser les discussions. Compte tenu des enjeux, il ne s'agit pas d'une mesure seulement symbolique.

La Commission rejette ces amendements.

Elle examine, en discussion commune, les amendements CL594 de M. Charles de Courson et CL1114 de M. Michel Castellani.

M. Philippe Dunoyer. Par cet amendement, qui vise à insérer un article 47-1-1 après l'article 47-1 de la Constitution, nous proposons deux modifications auxquelles, j'en suis persuadé, la majorité ne pourra que souscrire.

Le premier alinéa de cet article vise à tirer les conséquences de l'article 24. S'agissant du vote des lois de finances ou de lois de financement de la sécurité sociale, ce principe n'est précisé nulle part et il s'agit de l'affirmer dans notre loi fondamentale.

Par ailleurs, nous proposons d'inscrire, au deuxième alinéa de cet article, une demande ancienne : « L'Assemblée nationale et le Sénat mettent en place, au printemps, une procédure de contrôle budgétaire et d'évaluation des politiques publiques, qui intervient avant l'examen du projet de loi de règlement, dans un délai de quinze jours. » C'est une nouvelle tâche qui nous attend. La journée ou la demi-journée que nous y consacrons, ne représentait quasiment rien. Cet amendement nous permet d'inscrire dans le marbre de la Constitution le printemps de l'évaluation.

M. Michel Castellani. Nous soutenons l'idée que l'Assemblée nationale contrôle l'exécution des crédits des lois de finances et évalue l'efficacité des politiques publiques, donc l'orientation des finances publiques. Cela suppose de doter le Parlement des capacités d'expertise nécessaires, sur lesquelles nous reviendrons. Il est essentiel, au vu de l'état des finances publiques et de la dégradation de la vie sociale, que le Parlement mène une réflexion sur le rapport coût/efficacité des politiques publiques.

M. Marc Fesneau, rapporteur. La première modification ne me semble pas utile, car cela relève de la loi organique et, pour ce qui est du contrôle et de l'évaluation, de l'article 24 de la Constitution.

Même si toutes les saisons ont leur charme, je ne suis pas sûr que parler de « printemps » de l'évaluation soit de niveau constitutionnel. Avis défavorable.

M. Philippe Dunoyer. Je l'ai dit moi-même, l'article 24 le prévoit déjà. Cela n'a pas empêché le constituant de prévoir également, à l'article 47-2, que la Cour des comptes assiste le Parlement dans le cadre du contrôle et de l'évaluation. Ce principe étant rappelé à la fois pour sa valeur générale et, *in fine*, pour l'assistance de la Cour des comptes, il est tout de même étonnant que le Parlement lui-même ne soit pas conforté dans l'évaluation de ces deux textes.

Pour ce qui est du « printemps », la précision n'a peut-être pas une valeur constitutionnelle, mais le deuxième alinéa a une portée plus générale. Je regrette cette réponse car je crois que nous aurions tout à gagner à inscrire dans la loi fondamentale la faculté pour notre Parlement, de procéder à cette évaluation – quelle que soit la saison !

La Commission rejette successivement les amendements.

Elle examine l'amendement CL985 de M. Sébastien Jumel.

Mme Hugnette Bello. Il est défendu.

M. Marc Fesneau, rapporteur. En 2008, les dispositions sur la Cour des comptes ont été transférées de l'article 47 au nouvel article 47-2 de la Constitution. Pourquoi revenir en arrière ? D'autres amendements entendent au contraire renforcer les missions de la Cour. Je propose d'en rester à la rédaction de 2008. Avis défavorable.

La Commission rejette l'amendement.

Elle examine, en discussion commune, les amendements CL956 de M. André Chassaing et CL902 de M. Sacha Houlié.

Mme Hugnette Bello. L'amendement CL956 est défendu.

M. Sacha Houlié. Notre collègue Dunoyer, dans une référence à Vivaldi, a souhaité que le Parlement puisse s'adosser sur l'expertise, ou du moins profiter de l'accompagnement de la Cour des comptes. C'est l'objet même de cet amendement, qui vise à permettre aux parlementaires de se référer à l'expertise de la Cour des comptes dans le cadre de l'évaluation des politiques publiques.

M. Richard Ferrand, rapporteur général. Vous proposez de « réserver » au Parlement l'assistance de la Cour des comptes pour l'évaluation des politiques publiques. À l'heure actuelle, la Cour assiste déjà étroitement le Parlement, au travers de rapports publics qu'elle lui remet et de travaux d'enquête qu'elle réalise pour son compte. En sens inverse, la Cour assiste aussi l'État, ne serait-ce que pour la certification de ses comptes. Je propose que l'on s'en tienne à une certaine équidistance. Nous pourrions, d'ici à la séance, travailler à un parallélisme entre la relation entre le Parlement et la Cour des comptes et celle que le Gouvernement entretient avec le Conseil d'État.

Les deux sont des juridictions. Le Conseil d'État est le conseil du Gouvernement, lequel peut également solliciter la Cour des comptes. Il nous faut regarder quelles peuvent être les modalités de travail avec la Cour des comptes, pour qu'elle concoure plus activement encore qu'elle ne le fait aujourd'hui à notre travail de contrôle et d'évaluation.

Mais « réserver » au Parlement cette expertise me paraît imposer une forme d'exclusivité : le Parlement aurait ainsi le monopole du conseil de la Cour. Il nous faut trouver

une formulation d'ici à la séance qui permette de reprendre cette idée, mais dans des termes plus nuancés. Il s'agit d'indiquer que le Parlement et la Cour des comptes marchent ensemble, si je puis dire, pour bien contrôler et évaluer les politiques du Gouvernement. Je vous propose de retirer ces amendements.

M. Sacha Houlié. Par cette volonté d'exclusivité, j'ai montré sans doute un appétit trop féroce. Il convient de partager l'outil que représente la Cour des comptes et privilégier cette notion d'équidistance : je retire mon amendement.

L'amendement est retiré.

M. Olivier Marleix. Je ne suis pas spécialiste du code des juridictions financières, mais il me semble que la Cour des comptes peut répondre, de façon souvent très éclairante, à des commandes de l'État sur de grandes politiques publiques, partagées, de fait, ou déléguées aux collectivités locales. Il faut, de toute évidence, qu'elle puisse continuer à assumer cette mission.

Surtout, il ne faudrait pas que cet amendement conduise à une mise sous tutelle de la Cour des comptes. Celle-ci mène en propre, et de façon annuelle, l'évaluation des politiques publiques, en examinant l'exécution budgétaire et le bon usage des deniers publics, ce qui permet d'éclairer le débat public. Il ne faudrait pas qu'à l'avenir, j'espère que ce n'est pas là l'intention cachée de cet amendement, on en arrive à un système où la Cour des comptes ne regarderait que ce que la majorité parlementaire lui demanderait de regarder. C'est sans doute une vision cauchemardesque dont je vous fais part, ce dont je vous prie de m'excuser, mais il ne serait pas inutile que vous précisiez vos intentions sur ce projet.

La Commission rejette l'amendement CL956.

Elle examine les amendements identiques CL464 de Mme Cécile Untermaier et CL524 de M. Charles de Courson.

Mme George Pau-Langevin. Cet amendement, qui proposait d'étendre la mission d'assistance du Parlement par la Cour des comptes au contrôle de l'application des lois de financement des collectivités territoriales, est désormais hors de propos.

M. Jean-René Cazeneuve. L'amendement CL524 est défendu.

Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la Commission rejette ces amendements.

La Commission examine, en discussion commune, les amendements CL825 de M. Jean-Christophe Lagarde et CL1117 de M. Michel Castellani.

M. Philippe Dunoyer. Cet amendement ne prévoit pas de restreindre, mais au contraire d'étendre la saisine de la Cour des comptes aux présidents des deux assemblées et aux présidents de groupe parlementaire. La Cour pourrait ainsi assister de manière objective et transpartisane le Parlement, ainsi que le proposait Sacha Houlié dans l'amendement qu'il a retiré. Il est de notoriété publique que ce concours est plus difficile à obtenir lorsqu'il est demandé par des parlementaires, quelle que soit la taille de leur groupe, que lorsqu'il est demandé par le Gouvernement, qui, pourtant fait lui-même l'objet d'un contrôle des Sages.

M. Michel Castellani. J'ai le sentiment que le débat est déjà clos avant même d'avoir été ouvert... Nous proposons que le Conseil d'État et la Cour des comptes soient mis à

la disposition du Parlement pour l'obtention de moyens en expertise et en contre-expertise. Il conviendrait de faciliter l'accès du Parlement à l'expertise afin d'accroître l'efficacité et la stabilité de la production législative.

M. Marc Fesneau, rapporteur. Monsieur Dunoyer, vous proposez d'étendre aux présidents de groupe la faculté de saisine de la Cour des comptes. Nous n'y sommes pas favorables pour plusieurs raisons : d'abord, ce n'est pas de niveau constitutionnel ; ensuite, si chaque président de groupe peut saisir la Cour sans filtre ni contrôle, il y a objectivement un risque d'instrumentalisation de celle-ci ; enfin, il faut limiter la multiplicité des auteurs de saisine, si l'on veut dialoguer avec la Cour et qu'elle puisse bâtir un programme de contrôle. Avis défavorable.

Avis défavorable également sur l'amendement de M. Castellani, pour les mêmes arguments que ceux qu'a développés Richard Ferrand sur les rôles respectifs du Conseil d'État et de la Cour des comptes.

M. Philippe Dunoyer. Vous avez expliqué tout à l'heure qu'il ne fallait pas voir malice dans les modifications suggérées par le Gouvernement, mais il ne faut pas systématiquement voir malice dans nos amendements. Vous avez sous-entendu que, potentiellement, de manière exagérée ou risquée, les groupes minoritaires ou d'opposition auraient tendance à saisir la Cour afin de bloquer l'action du Gouvernement. Ce n'est pas du tout notre intention.

Par ailleurs, cet amendement n'est peut-être pas de nature constitutionnelle, mais il ne faut pas lui faire dire ce qu'il ne peut pas dire : la Constitution n'ayant pas vocation à tout prévoir, il induit qu'une loi organique ou ordinaire vienne expliciter le droit qu'il introduit.

La Commission rejette successivement les amendements.

Elle examine l'amendement CL481 de Mme Cécile Untermaier.

Mme George Pau-Langevin. Pour mieux légiférer, nous estimons qu'il serait utile que les groupes parlementaires puissent bénéficier d'une assistance de la Cour des comptes, donc puissent demander son avis lors de l'examen des projets de loi.

M. Richard Ferrand, rapporteur général. Avis défavorable, car ce n'est pas le métier de la Cour que d'expertiser les projets de loi.

La Commission rejette l'amendement.

La Commission examine l'amendement CL1115 de M. Michel Castellani.

M. Michel Castellani. L'article 47-2 de la Constitution stipule que la Cour des comptes assiste le Parlement aussi bien dans le contrôle de l'action du Gouvernement que dans le contrôle de l'exécution des lois de finances ou de l'évaluation des politiques publiques. Pour assurer l'effectivité du travail parlementaire et des missions de contrôle et d'évaluation, il convient que les parlementaires puissent disposer aussi des avis du Conseil d'État sur les projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale.

M. Richard Ferrand, rapporteur général. Considérer que le débat parlementaire devrait se « cranter » sur les avis du Conseil d'État relève d'une conception bonapartiste. Comme je sais que vous êtes très éloigné de cette conception, je suggère de ne pas donner

suite à cette proposition : le Conseil d'État agit en tant que conseil du Gouvernement, auquel il appartient ensuite de mettre sur la table ses intentions, puis il revient au Parlement d'en débattre. Je ne crois pas que le débat public en France doive être organisé autour d'avis d'organismes extérieurs, qui ne portent pas de responsabilités politiques. Défavorable.

M. Michel Castellani. Je respecte infiniment ce propos, monsieur le rapporteur général, mais il me semble utile que les parlementaires puissent avoir accès à de tels documents. Cela se discute même si, je le reconnais, ce n'est pas un élément essentiel du débat.

La Commission rejette l'amendement.

La Commission examine l'amendement CL1107 de M. Michel Castellani.

M. Michel Castellani. Je propose que le Parlement se dote d'un office parlementaire d'évaluation et de contrôle des politiques publiques. Je n'y reviens pas mais il est nécessaire que notre Parlement dispose de moyens d'expertise – peut-être est-ce plus particulièrement le membre de la commission des Finances que je suis qui s'exprime ainsi, mais c'est aussi une préoccupation de citoyen. Quand on sait ce que représentent les dépenses publiques rapportées au produit intérieur brut (PIB) et l'ampleur des déséquilibres budgétaires, comment ne pas trouver que doter le Parlement de moyens d'enquête et d'évaluation serait une bonne chose ?

M. Richard Ferrand, rapporteur général. Je suis défavorable à cet amendement. Il n'a pas été nécessaire de réviser la Constitution pour créer le comité d'évaluation et de contrôle. Une telle mesure ne relève pas de la Constitution. Vous-même écrivez, cher collègue, dans l'exposé sommaire de votre amendement, que la création de l'office que vous appelez de vos vœux « pourra prendre la forme d'un nouvel article de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 sur le fonctionnement des assemblées parlementaires ». C'est parce que vous avez raison que je suis défavorable à cet amendement, cher collègue.

La Commission rejette l'amendement.

Puis elle se saisit de l'amendement CL421 de Mme Cécile Untermaier.

Mme George Pau-Langevin. Il s'agit de procéder à un rééquilibrage entre l'exécutif et le Parlement, qui dispose de moyens bien moins importants. Nous souhaiterions que les administrations puissent épauler le Parlement dans l'évaluation des politiques menées. Bien entendu, le comité d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée nationale fait un bon travail, mais il n'a évidemment pas les moyens d'une administration.

M. Richard Ferrand, rapporteur général. Je suis défavorable à cet amendement, pour les raisons évoquées à l'instant.

M. Sacha Houlié. Nous avons eu ce débat hier. Il ne s'agit pas forcément de créer un organe constitutionnel, et les pratiques sont différentes entre l'Assemblée nationale, qui souhaite une gestion en régie, et le Sénat, qui souhaite plutôt déléguer, voire recourir à des organismes extérieurs. Nous avons déposé un amendement portant additionnel après l'article 9 qui renvoie à une loi organique le soin de régler cette question.

La Commission rejette l'amendement.

Elle examine ensuite l'amendement CL1347 de M. Jean-Noël Barrot.

Mme Isabelle Florennes. Cet amendement, qui va dans le même sens que les précédents, tient à cœur à notre collègue Jean-Noël Barrot, qui a notamment travaillé sur les questions d'évaluation et de contrôle. Il vise à conforter Parlement dans les missions que lui confère l'article 24 de la Constitution. En particulier, il a pour objet de sécuriser la capacité d'un organe d'étude, d'analyse et d'évaluation propre au Parlement d'accéder aux données nécessaires pour accomplir ses missions.

M. Richard Ferrand, rapporteur général. Ce sont là d'excellentes idées, mais les dispositions qu'elles justifieraient ne sont pas de rang constitutionnel. L'accès aux données, le secret sont des matières législatives ordinaires, qui peuvent parfaitement justifier de prochaines propositions de loi de votre groupe, chère collègue. Je suis donc défavorable à cet amendement.

La Commission rejette l'amendement.

Puis elle suspend ses travaux de seize heures trente à seize heures quarante.

Présidence de Mme Naïma Moutchou

Mme Naïma Moutchou, présidente. Mes chers collègues, c'est avec un immense plaisir que je m'appête à présider la suite de nos travaux.

La Commission examine, en discussion commune, les amendements identiques CL1512 du rapporteur général et CL873 de M. Sacha Houlié et les amendements CL1329 de Mme Marielle de Sarnez, CL899 de Mme Marie Tamarelle-Verhaeghe, CL782 de M. Jean-Christophe Lagarde, CL97 de M. Jean-François Eliaou, CL1328 de Mme Isabelle Florennes et CL422 de Mme Cécile Untermaier.

M. Richard Ferrand, rapporteur général. Chers collègues, vos rapporteurs vous proposent d'introduire dans la Constitution l'obligation pour le Gouvernement d'adresser à chaque assemblée un programme prévisionnel non contraignant des textes et débats dont il envisage l'inscription lors du jour. Seraient transmis, six mois à l'avance, des orientations de travail, et, tous les trois mois, un calendrier plus précis. Cela garantirait une visibilité dans l'organisation de nos travaux et permettrait, y compris au Gouvernement, d'anticiper. J'ai la conviction que cet amendement donne satisfaction aux autres amendements en discussion commune. Ils pourraient donc être utilement retirés, d'autant qu'il répond à une demande formulée par nos collègues de tous les groupes.

Avec plus de visibilité, plus d'anticipations, une meilleure méthode de travail, les droits du Parlement se trouveraient renforcés et les rapports avec le Gouvernement en seraient rééquilibrés.

M. Sacha Houlié. L'amendement CL873, identique à celui de nos rapporteurs, vise à tordre le cou, une nouvelle fois, au procès qui nous est fait de vouloir affaiblir les droits du Parlement. En l'occurrence, il s'agit au contraire de conforter le Parlement en l'informant à l'avance de son ordre du jour, sous la forme de grandes orientations à six mois et d'un programme législatif plus détaillé à trois mois. Ainsi le Parlement ne se retrouverait plus à devoir ramasser les pots cassés et gérer les travers de l'ordre du jour tel que nous le connaissons actuellement, et pourrait s'organiser en fonction des textes inscrits à son agenda. Je vous invite à adopter ces très utiles amendements identiques.

Mme Isabelle Florennes. L'amendement CL1329, auquel Mme de Sarnez tient particulièrement, est quasiment identique à ceux qui viennent d'être défendus. Prévisibilité et anticipation sont tout à fait nécessaires et importantes pour notre travail parlementaire. La lisibilité de nos travaux à l'extérieur de notre institution, pour nos concitoyens, nous semble également essentielle.

Mme Coralie Dubost. L'amendement CL899 est défendu.

M. Philippe Dunoyer. Effectivement, l'amendement présenté par le rapporteur général va plus loin encore que l'amendement CL782 déposé par le président Lagarde et le groupe UDI, Agir et Indépendants pour améliorer l'information, la prévisibilité, le calendrier et la gestion du temps. Ce sont là des objectifs partagés, mais, si vous me permettez des considérations plus personnelles, cette visibilité à trois ou six mois est particulièrement importante pour Mme Sage, M. Sanquer, M. Gomès et moi-même, qui venons de circonscriptions peut-être un peu plus éloignées que d'autres.

Nous retirons l'amendement CL782.

M. Jean-François Eliaou. J'ajoute simplement que cette visibilité permettra un meilleur travail en amont sur les projets de loi. Je retire l'amendement CL97.

M. Erwan Balanant. Merci, monsieur le rapporteur général, pour cet amendement CL1512, qui va effectivement dans le même sens que notre amendement CL1328. Je l'ai constaté au cours de cette première année de la législature : quand nous avons le temps de travailler sur un texte et que nous sommes prévenus de son examen, nous faisons du meilleur travail. C'est ce que nous permettra le calendrier que vous proposez de demander au Gouvernement.

Et, puisqu'on entend beaucoup dire que cette révision constitutionnelle affaiblirait les pouvoirs du Parlement, voilà une mesure qui lui donne du pouvoir. La prévisibilité permet effectivement à chacun, y compris à l'opposition, de préparer ses arguments.

Notre amendement CL1328 étant satisfait par celui que vient de défendre le rapporteur général, nous le retirons.

Mme George Pau-Langevin. Notre amendement CL422 s'inscrit dans le débat actuel sur la nécessité de mieux organiser le travail du Parlement et de mieux anticiper. Nous souhaitons que le Gouvernement présente au Parlement un calendrier et que celui-ci soit soumis à un vote.

M. Marc Fesneau, rapporteur. Chers collègues, je vous remercie des propos que vous venez de tenir. Je crois effectivement que l'amendement CL1512 répond à certaines préoccupations qu'expriment bien les nombreux amendements en discussion commune et qui avaient également été exprimées par les députés de toutes sensibilités membres des groupes de travail dont l'objet était d'améliorer notre procédure. Il vise à parvenir à une meilleure prévisibilité de nos travaux, à six mois et à trois mois.

Nous avons cependant un point de désaccord avec Mme Pau-Langevin : dans notre esprit, il ne peut s'agir que d'une information. En vertu de la séparation des pouvoirs, c'est bien au Gouvernement de décider de son programme ; nous ne nous soucions que de sa prévisibilité. Je suis donc défavorable à cet amendement CL422, qui romprait profondément

avec l'esprit de la Constitution de 1958, et je demande le retrait des autres amendements, satisfaits par l'amendement CL1512.

M. Olivier Marleix. Je suis plutôt tenté de saluer l'amendement des rapporteurs, qui part d'une belle intention – informer le Parlement –, mais je m'interroge un peu sur la valeur de ce cadeau et, disons-le clairement, sur sa cohérence avec les articles 8 et 9 de ce projet de loi constitutionnelle qui, pour leur part, renforcent très sensiblement le droit de priorité du Gouvernement : d'un côté, on s'engage à informer à l'avance, mais de l'autre, on se donne un droit d'urgence et d'inscription prioritaire notablement accru... Tout cela ne me paraît pas totalement convaincant ; en tout cas, l'amendement CL1512 ne compense pas le tort qui sera fait au Parlement par les articles 8 et 9.

M. Sacha Houlié. Vous anticipez, cher collègue Marleix, mais à chaque article son rééquilibrage ! Nous examinons pour l'heure le rééquilibrage que nous proposons pour l'article 7. À l'article 8, nous vous proposerons de limiter le droit de priorité du Gouvernement à deux textes par session. À l'article 9, nous proposerons de réserver la semaine de contrôle au seul examen des textes d'initiative parlementaire. C'est là un tout, et nous faisons notre travail de parlementaire en équilibrant cette réforme constitutionnelle et, finalement, en confortant le rôle du Parlement. C'est pourquoi je vous invite à voter d'abord cette première des trois étapes que je viens de décrire.

Les amendements CL782, CL97 et CL1328 sont retirés.

La Commission adopte les amendements identiques CL1512 et CL873.

En conséquence, les amendements CL1329, CL899 et CL422 tombent.

La Commission examine, en discussion commune, les amendements CL986 de M. Sébastien Jumel et CL1531 de Mme Isabelle Florennes.

Mme Huguette Bello. L'amendement CL986 tend à rééquilibrer les pouvoirs et à renforcer la maîtrise par le Parlement de son ordre du jour : une seule semaine sur quatre serait réservée par priorité au Gouvernement

Mme Isabelle Florennes. Par l'amendement CL1531, nous vous proposons pour notre part de réorganiser le cycle du travail parlementaire sur cinq semaines : trois semaines réservées à l'ordre du jour du Gouvernement ; une semaine consacrée aux missions de contrôle du Parlement et aux textes d'initiative parlementaire ; une semaine sans siéger, que les parlementaires consacreront à leurs obligations de terrain.

Cet amendement vise donc à modifier l'article 48 de la Constitution, mais c'est plutôt un amendement d'appel, que je soumetts à votre réflexion.

M. Richard Ferrand, rapporteur général. Chère collègue Isabelle Florennes, je ne suis pas hostile, loin de là, à une réflexion sur ces modalités d'organisation, ne serait-ce que parce que l'imprévisibilité de nos agendas rend difficile le contact avec les habitants de nos circonscriptions et ne nous permet pas de nous investir convenablement dans toutes nos tâches ni à nos groupes de produire des propositions à un rythme satisfaisant. Il faut impérativement desserrer l'ordre du jour prioritaire du Gouvernement. Ensuite se pose la question d'une semaine d'interruption des séances.

Cela étant, si nous en faisons une règle constitutionnelle, elle ne pourra que s'appliquer aux deux chambres, ce qui suppose une concertation avec le Sénat. Par conséquent, il faut convenir entre nous de notre détermination à arrêter un séquençage clair des périodes de travail sur le terrain ou à l'Assemblée et fixer les modalités d'une concertation qui puisse aboutir à un résultat accepté tant par le Gouvernement que par nos collègues du Sénat.

À la faveur de cet engagement formel, je vous invite, chère collègue, à retirer l'amendement CL1531, afin de nous saisir à nouveau de cette question en séance.

M. Marc Fesneau, rapporteur. Le calendrier parlementaire a nourri nombre de conversations entre vos rapporteurs, chers collègues. Sans doute est-ce le débat central de cette révision constitutionnelle si nous voulons améliorer nos processus d'élaboration de la loi et d'évaluation et de contrôle. De nombreux travaux ont été réalisés par les différents groupes de travail mis en place à l'Assemblée nationale.

La proposition d'un cycle de cinq semaines, organisé selon un découpage « 3-1-1 », est intéressante, notamment avec cette semaine « hors les murs » – on ne répétera jamais assez que le travail parlementaire ne se résume pas au temps passé à Paris, dans l'hémicycle ou en commission. Le principe est intéressant, mais il nous faut tout d'abord voir comment tout cela peut s'emboîter – les questions liées au calendrier sont nombreuses – et de trouver un terrain d'atterrissage qui répondrait au souci, que nous partageons tous, d'avoir un calendrier aux contours mieux dessinés, moins serré et qui permettrait d'alterner les différents moments de la vie du parlementaire.

À ce stade, nous demandons le retrait de l'amendement CL1531, à la faveur de notre engagement d'examiner, d'ici à la séance publique, les modalités selon lesquelles nous pouvons parvenir à ce meilleur séquençage de nos travaux sur un pas de temps de quatre ou cinq semaines.

Mme Isabelle Florennes. Notre groupe, qui mène depuis déjà un certain temps une réflexion sur le calendrier parlementaire, appréciera votre réponse et mes collègues seront d'accord pour travailler avec le Gouvernement sur cette question. Comme vous le rappelez, monsieur le rapporteur, il s'agit d'un élément central de cette révision constitutionnelle, mais nous retirons bien volontiers notre amendement en vue d'une discussion prochaine.

M. Michel Castellani. Je remercie mes collègues d'avoir déposé ces amendements et les deux rapporteurs pour votre contribution. Sans doute tout le monde aura-t-il fait le même constat : en circonscription, la demande de contact avec le député est très forte. Les contraintes et le stress du travail, certes utile, que nous accomplissons à l'Assemblée nationale même nous laissent donc quelque regret car nous ne pouvons, dans le même temps, répondre aux demandes qui s'expriment en circonscription. Une telle réflexion en vue d'une amodiation de notre rythme de travail doit donc être saluée.

Mme Marie Guévenoux. Je m'associe aux remerciements adressés par mes collègues aux rapporteurs. Nous voyons bien, depuis le début de ces débats, à quel point l'organisation et la prévisibilité de nos travaux sont cruciales, ne serait-ce que pour prévoir dans nos agendas quand nous pouvons être en circonscription ou travailler en dehors de la séance, et quand la discussion des textes requiert notre présence au Palais-Bourbon. C'est extrêmement important, et si nous pouvons à un résultat d'ici à la séance, je m'en féliciterai.

Mieux informé des sujets et des textes sur lesquels nous devons travailler et mieux organisé, le Parlement sera plus efficace et pourra mieux répondre aux exigences des Français.

M. Jean-François Eliaou. Je suis bien entendu tout à fait d'accord avec ce qui vient d'être dit. Un seul petit point me gêne : il ne faudrait pas que la définition des semaines « hors les murs » soit trop rigide. Compte tenu de notre charge de travail, réserver précisément toutes ces semaines à la présence en circonscription pourrait poser problème.

L'amendement CL1531 est retiré.

La Commission rejette l'amendement CL986.

Article 8 (art. 48 de la Constitution) : *Conditions d'inscription prioritaire à l'ordre du jour des assemblées parlementaires*

La Commission examine les amendements identiques CL96 de M. Jean-François Eliaou, CL217 de M. Philippe Gosselin, CL450 de Mme Cécile Untermaier, CL612 de Mme Maina Sage, CL771 de M. François Ruffin, CL957 de M. André Chassaingne, CL1108 de M. Michel Castellani et CL1348 de Mme Isabelle Florennes.

M. Jean-François Eliaou. L'amendement CL96 vise à supprimer l'article 8.

M. Olivier Marleix. L'amendement CL217 a le même objet. Quels que soient les efforts qui déploiera Sacha Houlié pour prouver le contraire, si tant est qu'il puisse prouver quoi que ce soit, cet article 8 marque incontestablement une régression. Vous revenez sur une des avancées majeures de la réforme constitutionnelle proposée par le président Nicolas Sarkozy en 2008, qui avait permis à un véritable partage, équitable, de l'ordre du jour parlementaire, avec deux semaines réservées à l'ordre du jour gouvernemental, une semaine consacrée aux initiatives parlementaires et une semaine au contrôle parlementaire. La majorité veut donner au Gouvernement un « droit de préemption » supplémentaire et élargir considérablement le champ des textes qu'il pourra inscrire de manière prioritaire à l'ordre du jour des assemblées au-delà des deux semaines qui lui sont réservées. Le Conseil d'État a rendu un avis très sévère sur ces dispositions et ne peut que constater la régression que vous proposez, au point qu'il se demande à quoi sert de distinguer encore des semaines de contrôle ou des semaines d'initiative parlementaire. Nous déplorons profondément cet article. Comment pourrait-on le qualifier autrement que d'atteinte au Parlement ?

Atteinte d'autant plus inutile que, neuf fois sur dix, ce sont des textes d'origine gouvernementale que nous examinons. Cette logorrhée législative que l'on reproche si injustement aux parlementaires, qui n'y sont pour rien, est d'origine gouvernementale – reconnaissons, pour être tout à fait honnête, que ce n'est pas le propre de ce gouvernement : tous les gouvernements ont succombé à cette tentation.

La priorité ne devrait plus être la rationalisation du Parlement – il n'y a plus rien à rationaliser au Parlement, nous avons atteint l'âge de raison... En revanche, il serait temps de rationaliser la technocratie qui nous gouverne et qui inspire les gouvernements successifs.

Mme George Pau-Langevin. Nous demandons, avec l'amendement CL450, la suppression de cet article qui nous semble de nature à rabaisser le Parlement en organisant une nouvelle régression de ses droits, puisqu'il permettrait au Gouvernement de déroger à la répartition de l'ordre du jour prévue à l'article 48 de la Constitution en déclarant prioritaires

certaines textes. Cela nous semble contrevenir au travail que nous menons depuis de longues années pour donner au Parlement une plus grande maîtrise de son ordre du jour.

M. Philippe Dunoyer. L'amendement CL612, dont Mme Sage est la première signataire, vise également à supprimer l'article 8.

Alors que nous sommes parvenus, de manière tout à fait consensuelle, à un équilibre à l'article précédent, celui-ci introduit un déséquilibre par ailleurs susceptible de nuire à cette plus grande prévisibilité de nos travaux que nous évoquions à l'instant. « Par priorité », cela signifie dans l'urgence, sans que ce soit aucunement prévu – et alors que le verrou de la semaine de contrôle sera lui-même supprimé.

L'inscription par priorité est par nature exceptionnelle, exorbitante du droit commun. Elle se justifie dans le cas d'un projet de loi de finances, d'un projet de loi de financement de la sécurité sociale, d'une déclaration de guerre ou de la prolongation d'une situation de guerre, mais le champ visé par l'article 8 est beaucoup trop large : la totalité de la politique économique et sociale, mais également de la politique environnementale – que l'on nous annonce riche et dense – est susceptible de faire l'objet d'une demande d'inscription prioritaire. Si nous allons dans le sens d'un meilleur équilibre et d'une organisation plus prévisible du temps parlementaire, ce ne sera pas grâce à cet article 8.

Mme Clémentine Autain. Nous voulons également, par l'amendement CL771, supprimer un article 8 à nos yeux particulièrement dangereux et empêcher le Gouvernement de renforcer son emprise sur un ordre du jour qu'il détermine déjà de manière excessive, empêcher l'exécutif d'avoir encore plus de pouvoir sur le législatif. Avec cet article 8, tout projet de loi qui semble prioritaire au Gouvernement pourra, à sa demande, être inscrit à l'ordre du jour par priorité.

Il s'agit, à notre sens, d'une double négation particulièrement grave.

Premièrement, une négation de la fonction législative du Parlement. Nous le voyons depuis un an et la tendance s'aggrave : l'ordre du jour du Parlement est décidé par le Gouvernement, qui impose un rythme très soutenu. Si l'ordre du jour est encore plus grandement décidé par l'exécutif, l'emprise de celui-ci sur la vie même de notre assemblée s'en trouvera accrue.

Deuxièmement, une négation de la fonction législative du Parlement, ce qui revient à nier l'existence de l'opposition et son utilité démocratique. En effet, il reste quand même un lieu de confrontation politique et de vitalité démocratique : la Conférence des présidents au cours de laquelle on peut discuter de cet ordre du jour. Avec cet article 8, cet espace sera réduit à la portion congrue.

Cette question de l'ordre du jour arrivant après d'autres, à la veille du Congrès de Versailles et de la réduction annoncée du nombre de parlementaires, tout porte à croire que l'exécutif veut un Parlement aux ordres, et que le Sénat et l'Assemblée nationale finiront par devenir de pures chambres d'enregistrement, qui n'examineront, par exemple avec ces commissions d'évaluation des politiques publiques, que de menus détails, et ne serviront plus à faire vivre la démocratie.

Je conclus en citant l'avis du Conseil d'État lui-même : « *il s'agit là d'un élargissement considérable du champ des textes susceptibles d'être inscrits à l'ordre du jour par priorité* ».

Mme Huguette Bello. En effet, comme le souligne le Conseil d'État dans son avis du 9 mai 2018, l'article 8 élargit considérablement le champ des textes susceptibles d'être inscrits à l'ordre du jour par priorité.

Au contraire de ce qui est actuellement prévu au troisième alinéa de l'article 48 de la Constitution, le caractère prioritaire des nouveaux textes résultera moins de leur objet que du choix du Gouvernement et le nombre de textes pouvant être ainsi déclaré prioritaires ne sera pas limité. La modification qui est l'objet de cet article 8 donne au Gouvernement la mainmise sur l'ordre du jour du Parlement : l'ordre du jour de l'assemblée sera quasi exclusivement entre les mains du Gouvernement qui se verra ainsi reconnaître un pouvoir que n'équilibre aucun contre-pouvoir réel.

Telle est la raison pour laquelle nous demandons, par l'amendement CL957, la suppression de cet article.

M. Michel Castellani. Je ne répéterai pas les considérations développées par mes collègues, auxquelles je souscris. Cet article 8 tend à un recul du pouvoir du Parlement, dans sa fonction législative et dans sa fonction de contrôle, et, parallèlement, à un renforcement du pouvoir du Gouvernement qui accroît son emprise sur l'ordre du jour. Voilà pourquoi j'en propose, par mon amendement CL1108, la suppression.

Mme Isabelle Florennes. Pour les mêmes raisons que celles que viennent de développer nos collègues, le groupe du Mouvement Démocrate et apparentés a déposé un amendement de suppression CL1348. L'article 8, tel qu'il est rédigé, donnerait au Gouvernement une maîtrise quasi totale de l'ordre du jour, ce qui marquerait, selon nous, une régression des droits du Parlement et des parlementaires.

M. Richard Ferrand, rapporteur général. C'est donc un consensus assez large, quoique minoritaire, qui s'est formé pour proposer la suppression de l'article 8 du projet de loi constitutionnelle. Cet article permettrait au Gouvernement d'inscrire à l'ordre du jour des assemblées parlementaires certains textes qu'il déclare prioritaires, par dérogation à l'organisation qui réserve aujourd'hui, sur quatre semaines, une semaine à l'initiative parlementaire et une semaine aux travaux de contrôle du Parlement.

Comme le faisait observer tout à l'heure M. Marleix, lorsque, en Conférence des présidents, nous concédons au Gouvernement le droit d'empiéter sur la semaine parlementaire, il s'agit bien d'une concession. Cela signifie que la majorité de l'Assemblée nationale en est d'accord. Ce n'est donc pas un acte de domination, mais un acte de consentement – je tenais déjà à remettre cette pendule à l'heure.

Par ailleurs, l'article 8 reconnaît aux Conférences des présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat un pouvoir d'opposition conjointe. Je précise ce fait qu'il faut prendre en compte si l'on veut considérer l'article 8 dans sa réalité, ce que personne n'a fait jusqu'à présent.

Au fond, cet article procède du souci de remédier à l'encombrement, voire la thrombose, de l'ordre du jour parlementaire. Deux solutions sont possibles : il pourrait s'agir

de créer des passerelles entre les différentes semaines de l'ordre du jour, ce que l'on appelle le *fast track*, affreux anglicisme que je préférerais traduire par « super-priorité », pour rester à peu près français ; on pourrait aussi procéder à une complète remise à plat de l'article 48, ce qui exigerait une concertation approfondie avec le Sénat et le Gouvernement.

Quoi qu'il en soit, le *statu quo* n'est plus tenable. Je suis donc opposé à ces amendements de suppression. Nous serons cependant conduits, mes collègues rapporteurs et moi-même, à émettre tout à l'heure un avis favorable à l'amendement CL890, qui limite à deux textes par session la possibilité offerte à l'exécutif de recourir à ce droit de priorité élargi.

En somme, nous rejetons les amendements de suppression tout simplement parce que le droit actuel n'est plus tenable et qu'il faut bien trouver une solution au lieu de continuer à faire comme si tout allait bien, mais nous proposerons de limiter la portée de cet article 8 à deux textes par session.

À la faveur de ces précisions, je vous invite, chers collègues, à rejeter les amendements de suppression.

M. Marc Fesneau, rapporteur. La réponse de notre rapporteur général prouve que nous entendons bien vos objections, chers collègues.

Regardons les choses telles qu'elles sont. La question du calendrier, je ne cesse de le répéter, est une question globale. Les dispositions que nous examinons constitueront précisément un ensemble nous permettant d'atteindre notre objectif : un travail mieux anticipé, un séquençage mieux connu et des travaux d'évaluation et de contrôle plus intéressants. Avec l'ensemble des amendements que nous avons égrenés depuis le début de l'après-midi, nous commençons à voir se dessiner une philosophie de l'action parlementaire.

Actuellement, l'ordre du jour est partagé en deux fois deux semaines, mais, la plupart du temps, ce partage n'est pas respecté – et ce n'est pas là un trait spécifique de cette législature : cela dure depuis des années. Le plus souvent, le temps parlementaire est « écrasé ». Nous voulons rétablir le temps parlementaire et limiter la capacité du gouvernement à l'écraser.

De ce point de vue, l'amendement qu'a évoqué le rapporteur général peut assurer un équilibre. Certes, nous en reparlerons en séance, mais nous envoyons déjà un signal de notre volonté de reprendre la maîtrise d'un calendrier parlementaire dont les majorités précédentes, reconnaissons-le, ne se sont pas vraiment saisies. Nous essayons de le faire en introduisant tous ces dispositifs, qu'il faudra considérer dans leur globalité, en tenant compte également des travaux complémentaires que Richard Ferrand a évoqués et qu'il nous faut poursuivre d'ici à la séance publique.

Pour l'heure, nous vous adressons un signe de notre volonté de reprendre la main sur le temps parlementaire.

M. Jean-François Eliaou. Appréciant effectivement tous ces éléments dans leur globalité, je retire l'amendement CL96. Je vous appelle cependant à la vigilance, chers collègues : il faudra vraiment limiter la possibilité pour le Gouvernement d'exercer ce droit de priorité à deux textes par session. Il y va de la prévisibilité et de la visibilité de nos travaux, de la qualité de la fabrique de la loi et de notre mission d'évaluation.

M. Olivier Marleix. Je n'ai pas bien compris l'argument de M. le rapporteur général, selon qui la situation n'est plus tenable. Ce n'est pas tenu, effectivement...

M. Richard Ferrand, rapporteur général. Donc ce n'est pas tenable !

M. Olivier Marleix. Si, et c'est justement toute la différence ! Vous-même l'avez précisé : la Conférence des présidents peut effectivement permettre à la majorité de se sacrifier, mais si elle fait ce cadeau ou cette concession à l'exécutif, en raison d'une nécessité urgente, cela fait une immense différence avec l'application d'un droit jupitérien qui s'appliquerait d'office au motif qu'il est inscrit dans la Constitution.

J'ai connu, monsieur Ferrand, une époque où des présidents de groupe majoritaire plaidaient pour la coproduction législative et savaient s'opposer au Gouvernement quand ils trouvaient des textes mal aboutis, mal ficelés, perfectibles. J'ai connu une époque où le Président de l'Assemblée nationale était capable de faire preuve d'autorité face à la majorité.

La majorité aussi peut être utile, peut éclairer le Gouvernement. La majorité n'est pas simplement le cabinet d'audit de la *start-up nation*, ce à quoi, j'en ai l'impression, vous réduisez le Parlement. C'est regrettable, car la qualité du travail parlementaire s'en ressentira.

Je note le geste de repentance que vous faites en proposant de limiter ce droit de préemption sur le temps parlementaire, mais pourquoi avoir ouvert ce sujet ? C'est regrettable.

Mme George Pau-Langevin. Vous comprendrez, monsieur le rapporteur général, monsieur le rapporteur, que la volonté de la Conférence des présidents, notamment du groupe majoritaire, de s'opposer à celle du Gouvernement nous laisse quelque peu sceptiques.

Nous avons bien vu, au rythme imposé à l'Assemblée ces dernières semaines, que même le président du groupe majoritaire n'avait pas les moyens de s'opposer à la volonté du Gouvernement. Lui permettre encore plus de nous imposer notre ordre du jour, c'est une manière, me semble-t-il, de réduire davantage les pouvoirs du Parlement.

M. Sacha Houlié. J'entends votre scepticisme, chère collègue, d'autant que, députée de la majorité au cours de la législature précédente, vous pouvez avoir quelque expérience de ces pratiques d'inscription à l'ordre du jour...

Mme George Pau-Langevin. Jamais le Parlement n'a siégé ainsi le week-end durant la précédente législature.

M. Richard Ferrand, rapporteur général. Si, à l'occasion de la loi Macron, justement ! Vous vous trompez, madame la ministre.

M. Sacha Houlié. Effectivement !

Cher collègue Marleix, puisque vous avez appelé à rationaliser la technocratie, j'espère que vous apprécierez le programme Action publique 2022, qui vise à dynamiser la fonction publique, mais, par ailleurs, vous comparez le Parlement à un cabinet d'audit... Je ne comprends donc pas très bien où vous voulez en venir, vos propos sont contradictoires.

Quoi qu'il en soit, permettez-nous quand même de ne pas nous cantonner au rôle de bons soldats et de proposer d'atténuer sensiblement la portée de cet article en limitant à un maximum de deux textes par session l'exercice de la possibilité qu'il offre.

Mme Isabelle Florennes. Les réponses des rapporteurs me donnent le sentiment que notre réflexion va dans le bon sens, celui du pragmatisme. Sortons d'un débat politique qui n'a pas lieu d'être. Nous essayons de progresser sur la voie de la rationalisation du travail parlementaire commencée avec de précédentes révisions de la Constitution, notamment celle de 2008. Je reconnais aux rapporteurs qu'ils travaillent effectivement en ce sens et je retire l'amendement CL1348.

M. Philippe Dunoyer. Pour ma part, je ne retirerai pas notre amendement CL612, même si le débat dérive déjà vers l'amendement que notre collègue Houlié nous présentera tout à l'heure. Lorsque vous évoquez, monsieur le rapporteur général, cette sécurité que représenterait le pouvoir d'opposition des Conférences des présidents, je ne suis pas convaincu. À mon tour de faire preuve de scepticisme : je ne suis pas très convaincu de la solidité de ce verrou. Et surtout, je ne comprends pas la suppression, subreptice mais certainement délibérée, des mots « sous réserve des dispositions de l'alinéa suivant » de l'article 48 de la Constitution, qui, eux, apportaient une sécurité dans l'organisation des travaux de l'Assemblée.

Mme Clémentine Autain. Monsieur Ferrand, le verrou dont vous parlez est purement formel dans la mesure où la définition du caractère prioritaire est extrêmement large – social, économie, environnement. D'où notre inquiétude de voir le Parlement de plus en plus marginalisé et l'exécutif prendre la main sur tout. Je partage le sentiment de M. Marleix : le président de l'Assemblée nationale ne nous semble pas défendre véritablement le Parlement face au pouvoir exécutif. Nous savons tous que nous aurons à discuter de la réduction du nombre de parlementaires au mois de septembre. Au total, l'addition nous paraît particulièrement salée ! L'équilibre des pouvoirs avait été remis en cause en 2008, mais dans un sens favorable au Parlement, contrairement à la dégradation opérée par ce texte.

M. Michel Castellani. Je ne suis ni constitutionnaliste ni juriste, mais je sais que l'exercice de la démocratie repose sur un équilibre entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif et que cet équilibre doit être respecté.

M. Richard Ferrand, rapporteur général. Voter une telle disposition n'en fait pas un droit jupitérien, mais un droit constitutionnel. Il serait bon de nommer les choses convenablement...

Par ailleurs, je conçois que certains soient nostalgiques des antagonismes et de cette période glorieuse où le président Copé s'écharpait avec le président Sarkozy... Cela fait un peu « Radio Nostalgie », mais ce n'est pas à l'ordre du jour. Nous préférons l'harmonie, la volonté de porter ensemble un programme politique et une certaine vision des institutions. Construire l'antagonisme pour exister soi-même ne guide pas notre action. Les références antérieures ne nous éclairent pas beaucoup, vous avez raison de le souligner.

En outre, il ne s'agit pas de faire un cadeau au Gouvernement. Le rapport de force, fait d'antagonisme et l'hostilité entre un Gouvernement dominant et un Parlement dominé, procède d'une lecture purement hypothétique. Notre démarche est différente : nous souhaitons apporter une solution, comme l'a expliqué notre collègue Fesneau, tempérer, comme l'a

souligné notre collègue Eliaou, un système qui pourrait apparaître excessif si on le laissait en l'état. Nous apportons donc tout à la fois une solution et une tempérance.

Une majorité peut en effet être utile au Gouvernement qu'elle soutient, c'est en tout cas notre sentiment. Nous ne sommes pas sensibles aux caricatures.

Enfin, ce verrou n'est pas purement formel : la limitation de « l'assiette thématique », si je puis m'exprimer ainsi, sur laquelle peut intervenir la super-priorité est importante puisque cette disposition ne peut être utilisée que deux fois par session ; qui plus est, les deux Conférences des présidents peuvent conjointement s'y opposer. Ainsi, nous répondons à l'urgence, tout en instaurant des garde-fous pour sauvegarder les droits du Parlement.

Nous avons la conviction que c'est par la pertinence et le volume de sa production que le Parlement gagne chaque jour en crédibilité, et non dans des querelles byzantines ou, pires encore, une opposition au Gouvernement. C'est en tout cas notre conception des choses. Les dispositions telles que nous allons les modifier nous conviennent. Je vous confirme donc notre opposition aux amendements de suppression de l'article.

Les amendements CL96 et CL1348 sont retirés.

La Commission rejette les amendements CL217, CL450, CL612, CL771, CL957 et CL1108.

Elle examine en discussion commune les amendements CL423 de Mme Cécile Untermaier, CL636 de Mme Clémentine Autain, ainsi que l'amendement CL890 de M. Sacha Houlié

Mme George Pau-Langevin. L'amendement CL423 vise à mieux équilibrer le calendrier de travail du Parlement : une semaine pourrait être réservée au Gouvernement, une semaine à la majorité et une semaine aux groupes minoritaires et d'opposition. Ainsi, la majorité aurait la maîtrise des deux tiers de l'ordre du jour.

Mme Clémentine Autain. L'amendement CL636 propose que l'intégralité de l'ordre du jour de l'Assemblée nationale soit fixée par l'Assemblée nationale et qu'il ne soit plus partagé. Il s'agit en fait d'un amendement de repli, dans la mesure où, comme nous vous l'indiquons depuis le début des débats, nous aurions souhaité un processus constituant, et non une réforme parlementaire de la Constitution. Un des objectifs de ce processus constituant aurait été d'aboutir à un autre équilibre des pouvoirs, de sortir de la monarchie présidentielle et de renforcer le pouvoir du Parlement. C'est dans cet état d'esprit que nous avons rédigé cet amendement.

M. Sacha Houlié. Lors de la discussion générale, je l'avais indiqué : la rationalité se justifie lorsque les excès se multiplient. Notre amendement CL890 limite ainsi à deux fois par session l'utilisation du *fast track*.

Mais cette expression s'applique aussi aux collègues et à certains groupes minoritaires qui ne cessent de déplorer l'affaiblissement du Parlement tout en passant leur temps à détruire l'image du président de l'Assemblée nationale. Ce faisant, ils creusent la tombe du Parlement. Je le dis aux collègues Insoumis : on ne peut revendiquer le renforcement du Parlement quand on fait tout pour en affaiblir le Président. Cela suffit !

Tout en défendant mon amendement, je tenais à faire ce rappel.

M. Marc Fesneau, rapporteur. Ces amendements sont de nature différente.

Les deux premiers ont sans doute leur logique interne, mais, pour nous, ils sont totalement incohérents ! Votre amendement CL423, madame Pau-Langevin, revient à réserver une semaine sur trois à l'ordre du jour de l'opposition. Respecter les droits de l'opposition est une chose : c'est indispensable, car l'opposition est utile à la démocratie. Mais il faut aussi respecter la volonté du peuple français qui s'exprime lors des élections et faire en sorte que la majorité et son Gouvernement puissent gouverner. Votre amendement réduit de fait les droits de la majorité et du Gouvernement. En 2008, on avait même prévu un partage deux-deux ; on s'est rapidement aperçu que cela ne fonctionnait pas.

Quant à l'amendement CL636 de nos collègues de La France insoumise, il propose que les assemblées déterminent seules leur ordre du jour. Le pays risque d'être assez rapidement bloqué puisque l'Assemblée déciderait d'un ordre du jour que le Sénat pourrait refuser !

Mme Clémentine Autain. Le Sénat, ce n'est pas notre problème : nous ne sommes pas le Sénat...

M. Marc Fesneau, rapporteur. Certes, mais il a une réalité ; et, que je sache, vous ne proposez pas de le supprimer.

Par ailleurs, hier, vos collègues ont défendu l'idée que toute loi votée au Parlement puisse être remise en cause par les citoyens. Dans ce cas, où est le pouvoir ? La vie démocratique risque d'en être totalement déstructurée. Je suis sans doute un esprit trop cartésien et trop conservateur, mais j'ai du mal à imaginer comment fonctionnerait une démocratie dans laquelle le Sénat empêcherait l'Assemblée de travailler, l'Assemblée serait seule maîtresse de l'ordre du jour – on se demande à quoi servirait le Gouvernement –, mais pourrait voir ses lois retoquées par les citoyens ! Plus de démocratie représentative, plus d'exécutif... Je reconnais que c'est audacieux !

Mon avis sera défavorable sur les amendements CL423 et CL636, favorable à l'amendement CL890.

Mme Clémentine Autain. Nous ne voulons pas déstructurer, mais bien restructurer en profondeur ! Nous essayons de faire valoir une tout autre logique institutionnelle. Les parlementaires pourraient disposer de plus de pouvoirs, tout en donnant plus de contrôle et de pouvoir direct aux citoyens. Ce n'est pas contradictoire.

Quant au Sénat, vous avez raison, nous souhaitons sans doute repenser sa place, voire réfléchir au bicamérisme... Disons qu'il n'a pas tout à fait la préférence dans nos cœurs.

M. Marc Fesneau, rapporteur. Vous le dites avec de gentils mots !

Mme Clémentine Autain. Mais je voulais réagir aux propos de Sacha Houlié, qui sont une véritable provocation. Je pratique le président de l'Assemblée nationale au Bureau et le respecterai le jour où il respectera l'opposition. Je m'étonne d'ailleurs que la majorité n'ait pas déposé un amendement de suppression de l'opposition, votre rêve étant probablement qu'elle disparaisse au profit de l'harmonie et de la technique, et adieu la politique !

M. Olivier Marleix. Je regrette que M. Ferrand soit sorti car je voulais saluer son intervention qui mériterait d'être distribué aux étudiants en première année de sciences politiques. Il théorise la soumission par principe du groupe majoritaire au Gouvernement. C'est une révolution dans la pratique de la V^e République. Normalement, le groupe majoritaire est celui sur lequel repose un minimum de dialogue entre le Gouvernement et le Parlement, d'où ressort toujours une certaine dynamique.

Sans doute M. Ferrand est-il encore plein de la foi du nouveau converti à la religion à laquelle il s'est rangé il y a quelques mois. Mais que se passera-t-il dans quatre ans ? Le chef de l'État n'aura pas tout anticipé dans son programme initial et vous serez bien obligés de contribuer. Par ailleurs, vous aurez peut-être des choses à dire. Avec vous, tout est acquis de plein droit à l'exécutif : ce n'est évidemment pas la même chose que le consentement d'une majorité. Je regrette que ce Parlement réduise ses propres droits au profit du Gouvernement. C'est une conception bien étrange de son rôle...

Mme Laetitia Avia. Je soutiens les propos de Clémentine Autain : en effet, l'expression de nos concitoyens doit primer et être respectée en toute hypothèse. Or les Français se sont exprimés massivement contre une VI^e République et une assemblée constituante. Cela doit guider nos travaux de réforme constitutionnelle.

Mme Clémentine Autain. À quel moment le leur a-t-on demandé ?

La Commission rejette les amendements CL423 et CL636.

Puis elle adopte l'amendement CL890.

Elle adopte l'amendement rédactionnel CL1521 des rapporteurs.

La Commission examine l'amendement CL1109 de M. Michel Castellani.

M. Michel Castellani. Cet amendement de repli vise à donner à la Conférence des présidents des deux assemblées un pouvoir accru d'opposition vis-à-vis du droit de priorité du Gouvernement sur l'ordre du jour des séances d'initiative parlementaire.

M. Marc Fesneau, rapporteur. Mon avis est défavorable. Cela revient *de facto* à donner ce pouvoir de blocage à la seule Conférence des présidents du Sénat...

Mme George Pau-Langevin. Je ne commenterai la proposition de notre collègue Castellani, mais tenais à faire part ma surprise face à la virulence déplacée de l'attaque de notre collègue Houlié contre notre proposition. Je n'ai pour ma part ni été désagréable ni impertinente, à l'égard du président de l'Assemblée nationale. Sa réaction n'avait aucune raison d'être.

M. Olivier Marleix. Il a décidé d'être méchant avec tout le monde aujourd'hui...

M. Michel Castellani. Je réponds au rapporteur que l'exercice de la démocratie repose avant tout sur l'équilibre entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif.

La Commission rejette l'amendement.

Puis elle adopte l'article 8 modifié.

Article 9 (art. 48 de la Constitution) : *Conditions d'inscription prioritaire à l'ordre du jour des assemblées parlementaires*

La Commission examine les amendements identiques de suppression CL57 de M. M'Jid El Guerrab et CL218 de M. Philippe Gosselin.

M. M'Jid El Guerrab. L'amendement CL57 de suppression de l'article 9 s'inscrit dans la même logique que la proposition de suppression de l'article précédent. En effet, le Gouvernement, qui dispose déjà de plus de la moitié de l'ordre du jour, s'en assure avec cette réforme un contrôle quasi-total. Certes, les Conférences des Présidents des deux assemblées pourront conjointement s'y opposer, mais cette faculté qui existe déjà pour la procédure accélérée n'a jamais abouti, en raison du fait majoritaire. En effet, pourquoi la Conférence des présidents de l'Assemblée nationale suivrait-elle un refus de son homologue du Sénat – potentiellement d'opposition, comme c'est actuellement le cas ?

C'est pourquoi nous plaçons pour la suppression de cet article qui tend à abaisser le rôle du Parlement. Avec une telle réforme, ce dernier aura de moins en moins de prise sur ses travaux.

M. Olivier Marleix. Le Gouvernement s'arroge une fois de plus le droit de venir piocher dans le temps réservé à l'initiative parlementaire – le temps du contrôle notamment. C'est d'autant plus regrettable que le Conseil constitutionnel a indiqué que c'était envisageable en l'état actuel du droit. Pourquoi l'insérer dans Constitution ? Faut-il y voir une forme de provocation à l'endroit du Parlement ?

Par ailleurs, vous affirmez vouloir renforcer le pouvoir de contrôle du Parlement. Pourtant, vous affaiblissez la semaine de contrôle. C'est totalement incompréhensible. En cet instant, mes pensées vont à Philippe Seguin, dont on a dévoilé la plaque dans l'hémicycle il y a quelques jours. Je me souviens du combat qu'il a mené pour redonner du pouvoir à l'Assemblée nationale face au Gouvernement. Quel drôle d'hommage lui rendons-nous quand la majorité saborde elle-même les pouvoirs du Parlement !

Telles sont les raisons pour laquelle nous avons déposé l'amendement CL218 de suppression de cet article.

M. Marc Fesneau, rapporteur. Monsieur Marleix, quand nous proposons des avancées, vous avez des doutes, et quand nous rééquilibrons les choses, vous avez des suspicions...

M. Olivier Marleix. Je n'aime pas le tango !

M. Marc Fesneau, rapporteur. Sans malice, je vous invite à analyser ce que nous essayons de construire et les pistes que nous ouvrons, et à regarder cet article 9 sous un autre angle : en réalité, ce que vous défendez n'existe pas. Ce n'est en tout cas pas ce qui se passe actuellement. Nous souhaitons pour notre part consacrer réellement ce temps au contrôle – au lieu de le voir écrasé en permanence – et pouvoir y examiner des propositions de loi qui tirent parti du contrôle et de l'évaluation préalablement effectués. Reconnaissons, sans porter de jugement, que, pour l'heure, les propositions de loi examinées sont plus conjoncturelles et politiques que la traduction d'une évaluation et d'un contrôle exercés par le Parlement. Le dispositif proposé sera une réelle nouveauté, qui redonnera de l'intérêt à ces séances. Pour toutes ces raisons, j'émet un avis défavorable à ces amendements de suppression.

M. Sacha Houlié. La politique est l'art de la répétition... J'espère que vous ne m'en voudrez pas, M. Marleix, de répéter ce que j'ai déjà dit.

Les trois derniers articles examinés correspondent à trois dispositions qui visent à conforter le rôle du Parlement et la maîtrise de son agenda : nous avons exigé du Gouvernement la communication d'un agenda prévisionnel à six, puis à trois mois ; nous avons limité la possibilité de recourir à la procédure d'inscription préférentielle à certains thèmes, environnementaux, sociaux ou économiques ; enfin, nous allons proposer dans le présent article un amendement qui permettra de réserver cette semaine de contrôle à l'examen des seules propositions de loi – à l'exclusion des projets de loi –, contribuant ainsi à redonner au Parlement la main sur son agenda.

M. Olivier Marleix. La précision qu'apporte Sacha Houlié est évidemment intéressante. Mais vous ne pouvez pas dire qu'il s'agit d'un progrès : vous faites deux pas en arrière et un pas en avant, c'est une sorte de tango permanent !

Mes doutes viennent de mon expérience : sous l'autorité de Mme la présidente Yaël Braun-Pivet, j'ai eu l'honneur de conduire avec mon collègue Mazars une mission d'information concernant le pantouflage de hauts fonctionnaires, dont le rapport a été adopté à l'unanimité par la commission des Lois. La présidente nous avait annoncé que la proposition de loi issue de ces travaux pourrait bientôt être adoptée de façon aussi unanime. Depuis, j'attends... Peut-être est-ce le sujet du pantouflage qui met le groupe majoritaire mal à l'aise ?

C'est l'exemple parfait de ce que vous évoquez et pourtant, le blocage est bien réel. C'est dommage. J'espère qu'on en finira avec cette vieille habitude et qu'à l'avenir, les conclusions des missions seront suivies d'effets.

La Commission rejette les amendements.

Elle examine en discussion commune les amendements CL1525 de Mme Cécile Untermaier et CL1349 de Mme Isabelle Florennes.

Mme George Pau-Langevin. L'amendement CL1525 est défendu.

Mme Isabelle Florennes. J'ai déjà eu l'occasion d'exposer notre point de vue sur l'organisation du calendrier et des semaines parlementaires et d'écouter les réponses encourageantes des rapporteurs. Je soulèverai seulement un point de procédure : notre amendement initial CL1349 a été scindé par les services de la Commission en deux amendements ; je peux en comprendre la raison technique mais cela nuit à sa cohérence initiale.

M. Marc Fesneau, rapporteur. Madame Florennes, vous avez raison et, avec le rapporteur général, nous avons eu l'occasion de le dire : d'ici à la séance publique, nous allons réfléchir tous ensemble afin de trouver l'architecture la plus adaptée, en fonction des amendements déjà adoptés et des avancées que nous pourrions produire d'ici à la séance. Je demande le retrait de ces amendements.

L'amendement CL1349 est retiré.

La Commission rejette l'amendement CL1525.

La Commission en vient à l'amendement CL100 de M. Jean-François Eliaou.

M. Jean-François Eliaou. L'article 9 institue un droit de suite sur lequel je reviendrai à l'occasion d'un autre amendement. Actuellement, une semaine de séance sur quatre est réservée par priorité au contrôle de l'action du Gouvernement et à l'évaluation des politiques publiques. Afin de sanctuariser la semaine de contrôle et d'évaluation, mon amendement CL100 propose de substituer au quatrième alinéa de l'article 48 de la Constitution, le mot « exclusivement » au mot « par priorité ».

M. Marc Fesneau, rapporteur. Ce sujet a fait l'objet de plusieurs amendements dont nous avons déjà débattu, et d'un à venir. Il faut préserver une certaine souplesse car le bilan de la semaine de contrôle est décevant.

Je connais votre volonté et le travail que vous avez mené pour réhabiliter, ou plutôt habiliter la semaine de contrôle et d'évaluation. La possibilité d'y inscrire des textes de loi nous paraît intéressante, si elle est réservée à des propositions de loi. C'est le sens de notre prochain amendement. Mon avis sur votre amendement sera donc défavorable.

M. Jean-François Eliaou. Je me suis sans doute mal fait comprendre. Il ne s'agit ici que de remplacer « par priorité » par « exclusivement ». Cela n'obère pas nos capacités de décider dans un amendement ultérieur s'il s'agit de projets ou de propositions de loi.

La Commission rejette l'amendement.

Elle passe aux amendements identiques CL616 de Mme Maina Sage, CL880 de M. Sacha Houlié et CL1350 de Mme Isabelle Florennes.

M. Philippe Dunoyer. L'amendement CL616 me semble voué à un avenir prometteur car il correspond en tout point à l'amendement présenté par notre collègue Houlié !

L'article 9 ne peut être conçu que dans le cadre du développement de notre politique interne de contrôle et d'évaluation, qui doit aboutir à l'examen de propositions de loi – et non de projets. Nous resterons ainsi dans le domaine de compétence exclusive de chacune de nos assemblées. Cette disposition sera protectrice de l'ordre du jour réservé au Parlement. Elle est surtout cohérente, puisqu'elle réserve aux parlementaires le soin d'évaluer les politiques publiques et de les aménager, le cas échéant, par le biais de propositions de loi.

M. Sacha Houlié. Notre amendement CL880 est identique à celui de nos collègues de l'UDI et du MODEM. Il a été très bien défendu par notre collègue Dunoyer.

Mme Isabelle Florennes. L'amendement CL1350 est défendu.

M. Marc Fesneau, rapporteur. Le consensus est tel que plus personne ne prend la parole ! Reconnaissons que cette modification était annoncée. Nous saluons ce compromis, logique : qui dit temps parlementaire de contrôle et d'évaluation dit propositions de loi.

Nous sommes bien entendu favorables à ces amendements. En les adoptant, nous ferons œuvre utile dans la construction du nouveau calendrier et dans le renforcement du temps de contrôle et d'évaluation. D'ici à la séance, nous pourrions sans doute progresser sur d'autres points, mais c'est une avancée intéressante, qui permet de mieux identifier les différents temps parlementaires et d'améliorer la qualité de notre travail.

Je vous vois lever les yeux, M. Marleix : je ne vous dis pas que c'est un bouleversement de l'ordre des choses ; mais lorsqu'il y a une avancée, il est plutôt bon de la saluer...

M. Olivier Marleix. J'admire l'optimisme de notre rapporteur. Ce n'est pas une avancée puisque cela se fait déjà dans la pratique, le Conseil constitutionnel l'ayant autorisé. Puisque le rapporteur général nous fait l'honneur de revenir, peut-être pourrait-il nous éclairer sur les modalités de fonctionnement de ce dispositif ? Actuellement, tous les groupes – y compris d'opposition – ont un droit de tirage sur ces semaines d'évaluation et de contrôle. Cela sera-t-il toujours le cas ? Cela me permettra peut-être enfin de voir ma proposition de loi contre le pantouflage inscrite... Je ne voudrais pas que votre réforme soit l'occasion d'écraser les droits de l'opposition. Je vous prie de bien vouloir m'excuser de ce procès, s'il est injustifié.

M. Richard Ferrand, rapporteur général. L'intention du constituant, que nous portons, est bien que tout ce qui touche au contrôle et à l'évaluation ne se fera pas au seul bénéfice de la majorité, mais du Parlement dans son ensemble. Tout cela devra donner lieu à un partage avec l'ensemble des membres de l'Assemblée nationale, voire du Sénat.

La Commission adopte les amendements.

Puis elle adopte l'article 9 modifié.

Après l'article 9 :

La Commission examine en discussion commune l'amendement CL1312 de M. Jean-Christophe Lagarde et CL725 de M. Philippe Dunoyer.

M. Philippe Dunoyer. Ces deux amendements sont défendus.

M. Marc Fesneau, rapporteur. Dans la suite de nos précédents échanges, mon avis sera défavorable.

La Commission rejette successivement les deux amendements.

Elle en vient à l'amendement CL108 de M. M'Jid El Guerrab.

M. M'Jid El Guerrab. L'idée de cet amendement est de rendre les séances de questions au Gouvernement plus dynamiques et plus constructives. Le droit de regard du Parlement sur la politique menée par l'exécutif en sortira renforcé. Un droit de réplique, comme celui existant pour les questions orales sans débat, rendrait de la vigueur à ce qui avait été conçu en 1995 comme un instrument de contrôle et qui tend à devenir un simple « exercice de style », à la fois critiqué et critiquable pour la mauvaise image qu'il donne parfois des travaux de l'Assemblée. Lors de la récente réforme de son Règlement, le Sénat a prévu la possibilité d'une telle réplique. Il s'agit d'une proposition du groupe de travail sur l'avenir des institutions.

M. Marc Fesneau, rapporteur. Votre amendement ne relève pas de la Constitution, mais du règlement des assemblées.

J'en profite pour regretter que l'amendement CL780 du groupe UDI qui prévoyait une séance unique de questions au Gouvernement n'ait pas été défendu. Là encore, les

dispositions étaient plutôt du ressort du règlement, mais dans le même esprit que le droit de suite que vous défendez. Collectivement, nous devons réfléchir à ce que nous pouvons faire de ce temps. Je ne suis pas sûr que ces deux séances de questions aient permis d'améliorer le travail parlementaire ou notre image.

Pourtant, sauf pour les passionnés qui suivent nos travaux en commission,...

M. M'Jid El Guerrab. Et qui nous regardent !

M. Marc Fesneau, rapporteur.... c'est parfois le seul moment où les citoyens perçoivent ce qu'est l'activité des parlementaires. Or, la façon dont s'organise l'exercice, l'image que les questions au Gouvernement donnent de l'institution et leur utilité prête à interrogation. C'est un temps important d'expression, pour la majorité comme pour l'opposition.

Cela peut évidemment prêter à posture : vous allez immédiatement nous soutenir, monsieur Marleix, que c'est un temps important, significatif, déterminant dans la vie démocratique. Je ne suis pas sûr que la plupart d'entre nous pensent comme vous et je sais ce que les Français en pensent.

Je le répète donc : même si le débat n'est pas constitutionnel, nous devons réfléchir à ce temps d'échange direct et nécessaire avec le Gouvernement ; il en est du reste d'autres qui peuvent paraître très formels et sans utilité – je n'ai pas dit sans intérêt. Reconnaissons en tout cas que cette procédure des questions ne produit pas ce que nous voudrions qu'elle produise.

M. M'Jid El Guerrab. Je vous remercie pour cette réponse, monsieur le rapporteur. Il s'agissait évidemment d'un amendement d'appel ; vous y avez répondu. En conséquence, je vais le retirer ; mais je souhaite en préalable écouter M. Marleix. Comment rendre cet exercice plus dynamique ? Comment intéresser nos concitoyens à ces séances, parfois purement stylistiques ? La plupart des questions posées par la majorité sont coécrites ou écrites par l'exécutif. Ce sont donc les questions de l'opposition que nos concitoyens attendent, car elles dynamisent l'exercice.

Par ailleurs, je regrette que France Télévisions ait choisi de transférer aux chaînes parlementaires la retransmission des questions au Gouvernement.

M. Olivier Marleix. Comme mon collègue El Guerrab, je regrette que le service public ne diffuse plus les séances de questions.

Je m'inquiète de cette réflexion que la majorité compte mener. Depuis 1993, j'observe la vie parlementaire, à laquelle je participe désormais plus activement. J'ai pu le constater auprès de l'exécutif : ces questions sont un moment de contrôle extrêmement fort et même les ministres les plus expérimentés arrivent inquiets à l'Assemblée nationale, en ne connaissant pas toujours le contenu des questions, surtout lorsqu'elles viennent de l'opposition. C'est un moment solennel très important, d'autant plus qu'il est diffusé en direct. Ce n'est pas du théâtre, mais un moment de vérité : l'ensemble du Gouvernement est convoqué pour répondre aux représentants de la Nation.

Vous avez raison sur un point : le peu d'intérêt des questions de la majorité. Mais la majorité n'est pas condamnée à la servilité. Elle a le droit de poser des questions qui dérangent. Il est regrettable que ce ne soit pas la conception que M. Ferrand a de son rôle.

M. Richard Ferrand, rapporteur général. Ce n'est pas possible d'être aussi systématiquement dans la provocation !

M. Marc Fesneau, rapporteur. Contrairement à vous, je ne jugerai pas du fond de vos questions. Pourtant, je pourrais m'amuser à compter le nombre de questions que vos collègues multiplient sur un même sujet...

M. M'jid El Guerrab. Sur l'immigration, par exemple !

M. Marc Fesneau, rapporteur. Ce faisant, vous dévoyez vous-même le système que vous entendez défendre.

Vous avez par ailleurs mal compris mon propos : je n'ai pas remis en cause l'utilité d'un moment d'échange public et solennel, mais reconnaissons collectivement que parfois, dans ce qu'il montre du débat public aux citoyens, cet exercice n'est peut-être ce que l'on fait de mieux dans une démocratie moderne, aboutie...

Vous devez l'entendre. Il m'étonnerait que des électeurs de votre circonscription d'Eure-et-Loir n'aient pas soulevé ce point. Vous seriez bien le seul... Or je ne veux pas croire que vous n'êtes pas ancré dans votre territoire.

Nous devons donc prendre le temps d'y consacrer une réflexion plus aboutie, dans le cadre d'une réforme du règlement.

M. Philippe Dunoyer. Je saisis la perche tendue par M. le rapporteur, qui a eu la gentillesse de revenir sur l'amendement CL780 de notre président M. Lagarde, que je n'avais pas cosigné.

Il n'est pas question pour moi de porter un jugement sur la qualité, le nombre de questions, la durée des séances de questions au Gouvernement ou leur organisation. Mais je pense moi aussi qu'il conviendrait d'engager une réflexion critique, au bon sens du terme, autour de ces séances, afin d'en améliorer le dispositif. Ces séances doivent perdurer, dans la mesure où elles constituent une vitrine. Mais il faut que cette vitrine soit de qualité. C'est bien le sens de l'amendement porté par notre président de groupe.

L'amendement CL108 est retiré.

La Commission examine alors l'amendement CL114 de Mme Cécile Untermaier.

Mme George Pau-Langevin. Défendu.

M. Marc Fesneau, rapporteur. La capacité d'user de l'outil que représente le recours à l'article 49, alinéa 3, est caractéristique de l'esprit de la V^e République et de la Constitution de 1958. Avis défavorable.

La Commission rejette l'amendement.

Elle est ensuite saisie de l'amendement CL119 de M. M'jid El Guerrab.

M. M'jid El Guerrab. Vous reconnaîtrez là ma constance...

Il s'agit, par cet amendement, de renforcer l'égalité entre les parlementaires dans leurs chambres respectives. Les députés libres de toute appartenance à un groupe parlementaire devraient pouvoir bénéficier des mêmes droits que ceux qui sont membres d'un groupe parlementaire. Or c'est loin d'être le cas dans la pratique, ainsi que l'a par exemple récemment souligné le recours au temps législatif programmé durant l'examen des projets de loi dits « EGALIM » ou « ELAN », ou du projet de loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel.

Sans attache avec une formation parlementaire, les non-inscrits sont structurellement marginalisés. Leur indépendance ne pèse guère face à la force du nombre, les groupes agençant tous les aspects de la vie parlementaire. Ainsi, ce sont eux qui, en fonction de leurs effectifs respectifs, répartissent les sièges au sein des commissions permanentes. Quant aux non-inscrits, ils sont convoqués en fin de procédure, afin d'être nommés aux postes vacants. De ce point de vue, la position des députés isolés paraît inférieure.

Par surcroît, divers droits et prérogatives, pourtant inhérents au statut de député, leur sont déniés. Tel est spécialement le cas des rapports ayant trait à la législation et au contrôle. Quant aux questions au Gouvernement, elles étaient très strictement contingentées jusqu'à janvier dernier, selon une clé fondée sur l'importance réciproque des groupes, avec une attribution quelque peu arbitraire aux non-inscrits : seul le premier d'entre eux à s'être manifesté auprès des services de l'Assemblée avait le droit d'interroger l'exécutif.

Leur sort n'est pas meilleur concernant la répartition des fonctions de direction au sein de la chambre et des instances extraparlémentaires. Cette situation est paradoxale à maints égards : alors que tous les députés ont vocation à apporter leur concours, les non-inscrits en sont rendus incapables, faute d'affiliation à un groupe, unique structure juridiquement reconnue par le règlement. Les angles morts sont nombreux dans le traitement juridique des non-inscrits – dénomination que j'aimerais d'ailleurs voir modifiée.

M. Richard Ferrand, rapporteur général. Il faut prendre en main son destin : quand on décide d'être seul, on se condamne à la solitude ou à l'héroïsme. Mais il suffit là, non pas du tout de chambouler la Constitution, mais de convaincre le Bureau de l'Assemblée nationale de faire évoluer son Règlement, comme les non-inscrits du Sénat ont su le faire dans le Règlement du Sénat.

Cela vaut pour cet amendement, comme pour celui qui suit immédiatement.

Pour le premier, je rends un avis d'ores et déjà défavorable. Pour le second, c'est une question de minutes.

M. M'jid El Guerrab. J'aurais voulu le retirer, mais c'est un combat que je mène depuis des mois et des semaines. Je le maintiens donc.

La Commission rejette l'amendement.

Elle examine ensuite l'amendement CL52 de M. M'jid El Guerrab.

M. M'jid El Guerrab. Défendu.

M. Richard Ferrand, rapporteur général. Défavorable.

La Commission rejette l'amendement.

Elle est alors saisie de l'amendement CL437 de Mme Cécile Untermaier.

Mme George Pau-Langevin. Il s'agit, par cet amendement, de poser la question suivante : qu'est un groupe d'opposition ?

Les groupes d'opposition se sont vu conférer des droits spécifiques par l'article 51-1 de la Constitution, dans sa version de 2008 – par exemple, le fait que la présidence de la commission des Finances revienne de droit revienne en priorité à un député issu des rangs de l'opposition.

Nous estimons qu'un groupe d'opposition ne peut pas être un groupe qui a approuvé le programme ou la déclaration du Gouvernement. Il nous semblerait préférable de préciser ce point.

M. Richard Ferrand, rapporteur général. On pourrait toujours apporter des précisions pour mieux définir ce que sont des groupes d'opposition. Toutefois, deux raisons me conduisent à émettre un avis défavorable à cet amendement.

Premièrement, ce niveau de précision n'est pas de rang constitutionnel. C'est au niveau du règlement de l'Assemblée qu'il faut réagir aux difficultés qui ont pu ou pourraient se faire jour.

Deuxièmement, votre dispositif, tel que vous le détaillez dans un exposé qui n'a finalement rien de sommaire, ne « tourne » pas. Or nous savons que les effectifs des groupes évoluent ; des députés arrivent, d'autres partent. Comment établir une majorité de personnes pour, ou contre, ou sans avis sur la déclaration de politique générale votée des mois auparavant ? Et surtout, la désignation des questeurs et des présidents de commission ayant lieu avant la déclaration de politique générale, comment s'y rapporter ?

En résumé, je comprends l'objectif poursuivi par votre amendement, mais cela ne relève pas de la Constitution, et ce qui est proposé ne me paraît pas « tenir la marée ». D'où mon avis défavorable.

M. Sacha Houlié. C'est une petite attaque contre l'un des groupes de l'opposition qui s'est déclaré comme tel ; mais c'est la déclaration qui fait foi en la matière. Et si l'on devait observer les votes de chacun des membres d'un groupe, cela porterait atteinte à une liberté fondamentale, qui est propre à chaque député.

En dehors du fait qu'elle n'est pas de rang constitutionnel, cette disposition est de nature à entraver la liberté du député. C'est la raison pour laquelle il faut s'y opposer.

La Commission rejette l'amendement.

Elle examine alors l'amendement CL48 de M. M'jid El Guerrab.

M. M'jid El Guerrab. Les droits spécifiques qui ont été reconnus aux groupes d'opposition dans les règlements des chambres à la suite de la révision constitutionnelle de 2008 l'ont été de façon un peu jacobine, voire autoritaire, sans que les opposants de l'époque n'aient pu influencer sur leur propre sort.

Une telle situation n'est qu'en apparence paradoxale, tant elle découle des spécificités du parlementarisme de la V^e République. Elle reflète le penchant conflictuel et

« romanesque » – selon la formule d’André Malraux – des acteurs politiques français, par comparaison avec leurs homologues allemands, plus portés au « consensualisme ».

En tout état de cause, par le biais de cet amendement, je propose de remédier au précédent de l’attribution de droits à l’opposition sans son assentiment. De la sorte, une dose de « consensualisme », certes un peu contraint, pourrait être instillée dans un des temples de la conflictualité.

M. Richard Ferrand, rapporteur général. Le principe de la démocratie est que la majorité est majoritaire... C’est assez simple à comprendre. Les droits de l’opposition, qui sont inscrits dans la Constitution, font l’objet d’une protection spécifique par le Conseil constitutionnel auquel les règlements des assemblées sont obligatoirement soumis. Celui-ci doit en effet s’assurer qu’aucun changement de règlement intérieur, réalisé à l’initiative d’une majorité, ne vient altérer les droits des oppositions.

L’adoption de votre amendement nous conduirait à développer une jurisprudence byzantine pour savoir ce qui met en jeu les droits de l’opposition et exige une majorité qualifiée, et ce qui ne concerne pas l’opposition et peut être voté à la majorité simple. Quel serait, par exemple, le statut des sanctions prononcées par le Bureau, par nature dominé par la majorité, à l’encontre d’un membre de l’opposition ? Serait-on dans la première ou dans la deuxième hypothèse ? Quel serait le statut d’une réduction du nombre de motions de procédure, qui peuvent être employées par la majorité mais qui, dans la pratique, et c’est bien naturel, restent l’apanage de l’opposition ?

Parce qu’il ne me semble ni lisible ni fondé de multiplier les majorités qualifiées, mon avis sera défavorable.

M. M’jid El Guerrab. Vous avez raison, monsieur le rapporteur général. Évitions d’entrer dans le byzantin en multipliant les difficultés d’interprétation... Je retire mon amendement... même si vous ne me l’avez pas demandé.

M. Richard Ferrand, rapporteur général. Merci !

L’amendement est retiré.

La Commission examine, en discussion commune, les amendements CL101 de M. Jean-François Eliaou et CL 893 de M. Sacha Houlié.

M. Jean-François Eliaou. L’amendement CL101 qui, j’en suis sûr, recueillera l’assentiment des rapporteurs, a pour objectif de donner aux deux assemblées des moyens réels de contrôle et d’évaluation, compte tenu de l’importance de ces missions.

Cet amendement propose notamment une nouvelle rédaction du deuxième alinéa de l’article 51-2 de la Constitution : « *Dans des conditions déterminées par une loi organique, les instances chargées au sein de chaque assemblée d’exercer les missions de contrôle de l’action du Gouvernement et d’évaluation des politiques publiques, définies au premier alinéa de l’article 24, disposent des pouvoirs de convocation de toute personne dont l’audition est jugée utile, de communication de tout document et de contrôle sur pièces et sur place.* »

M. Sacha Houlié. L’amendement CL893 reprend une proposition du groupe de travail du Bureau de l’Assemblée nationale sur les moyens de contrôle et d’évaluation, présidé par M. Jean-Noël Barrot, et dont le rapporteur était M. Jean-François Eliaou, que nous

avons quelque peu adaptée afin de proposer la création d'une instance de contrôle du Parlement dotée de certains pouvoirs.

Cette proposition est conforme à la promesse que j'avais faite de déposer une série d'amendements après l'article 9, afin de conforter le Parlement dans ses prérogatives de contrôle en lui permettant de recourir à des organismes tiers, extérieurs ou en régie – pour ce qui concerne l'Assemblée nationale, il serait plus opportun et plus conforme à sa culture, de recourir à la régie –, et en lui permettant d'accéder aux données publiques sans que le secret puisse lui être opposé, et d'obtenir du Gouvernement la communication de certains documents.

M. Richard Ferrand, rapporteur général. Comme l'ont expliqué les auteurs de ces amendements, le contrôle de l'action gouvernementale et l'évaluation des politiques publiques sont des enjeux fondamentaux pour le Parlement dont le fonctionnement dans ce domaine est tout à fait perfectible.

Nous soutenons la recommandation issue du groupe de travail qui avait été installé à l'initiative du Président de l'Assemblée nationale, pour donner une accroche constitutionnelle à nos pouvoirs d'investigation, accroche qui permettra juridiquement de nous adjoindre, dans un avenir proche, les services d'une agence dédiée.

Parmi les rédactions proposées, celle de M. Houlié a la préférence des rapporteurs, dans la mesure où elle inclut la question stratégique de l'accès aux données publiques, qui nous permettra d'améliorer nos capacités de calcul de statistiques et de modélisation. Je voudrais donc suggérer à M. Eliaou de bien vouloir s'y rallier.

M. Jean-François Eliaou. Je m'y rallie, monsieur le rapporteur général !

M. Michel Castellani. Cet amendement va dans le bon sens. C'est important pour nous.

M. Marc Fesneau, rapporteur. Je trouve que nous allons accomplir une avancée significative, s'agissant de notre travail parlementaire et de nos missions de contrôle et d'évaluation du Gouvernement. Je suis sûr que cela intéressera M. Marleix... Cela participe de notre volonté, de plus en plus perceptible dans nos travaux depuis trois ou quatre jours, de réhabiliter ces missions de contrôle et d'évaluation. L'amendement CL893 tel que rédigé par nos collègues du groupe La République en Marche y contribuera en nous permettant de mieux travailler et de mieux exercer ces missions.

M. Philippe Dunoyer. Mes collègues n'étant pas présents pour défendre leur amendement CL1194 qui allait dans le même sens, je me glisse subrepticement dans le débat... L'amendement CL893 est probablement plus complet, plus sûr, et sa rédaction plus adaptée à un texte constitutionnel : l'objectif est bien de pouvoir se doter *in fine* de cet organisme, de cette agence qui nous permettra d'être plus efficaces. Mon groupe le soutiendra.

L'amendement CL101 est retiré.

La Commission adopte l'amendement CL893.

En conséquence, les amendements CL1389 de M. Jean-Christophe Lagarde, CL475 de Mme Cécile Untermaier, CL693 de M. Jean-Christophe Lagarde, CL438 et CL439 de Mme Cécile Untermaier tombent.

La Commission examine alors l'amendement CL99 de M. Jean-François Eliaou.

M. Jean-François Eliaou. Cet amendement, qui recueillera sûrement l'assentiment des rapporteurs, propose d'insérer un nouvel article 51-3 dans la Constitution, ainsi rédigé : « *Les membres du Gouvernement destinataires de recommandations formulées par les instances chargées du contrôle de l'action du Gouvernement et de l'évaluation des politiques publiques, au sein de chaque assemblée, sont entendus dans des conditions fixées par une loi organique.* »

L'objectif est de faire disparaître de la jurisprudence constitutionnelle le célèbre verrou de la « mission de simple information », qui nous est souvent opposé.

M. Marc Fesneau, rapporteur. Je vous invite, monsieur Eliaou, à examiner les deux amendements identiques qui suivent, CL887 et CL1351, déposés par les groupes La République en Marche et du Mouvement Démocrate et apparentés. Bien que rédigés de manière différente, ils ont le même objectif.

Entre l'amendement CL893, que nous venons d'adopter, et ces deux amendements identiques, qui visent à faire en sorte que le Gouvernement rende compte de l'application d'une loi devant la commission permanente compétente de chaque assemblée six mois après la date de la promulgation de la loi, nous répondons pour l'essentiel, aux préoccupations que vous exprimez dans votre amendement.

Je vous inviterai donc à vous rallier aux deux amendements qui viennent. À défaut, j'émettrai un avis défavorable.

M. Jean-François Eliaou. Je m'y rallie !

L'amendement est retiré.

La Commission est alors saisie des amendements identiques CL887 de M. Sacha Houlié, et CL1351 de Mme Isabelle Florennes.

M. Sacha Houlié. Au-delà du ralliement de M. Eliaou, je me souviens de celui de M. Lagarde, hier, et de Mme Untermaier, dans les mêmes termes, lorsque j'ai annoncé hier la présentation de cet amendement.

Pourquoi de tels ralliements ? Parce que cet amendement CL887 prévoit la « comparution » du ministre devant la Commission, ou en tout cas devant l'assemblée qui a examiné et voté son texte, dans un délai de six mois après la date de sa promulgation, afin qu'il rende compte de l'application de ce texte.

C'est une réelle avancée. Si le principe de la séparation des pouvoirs nous interdit d'édicter des délais de publication des décrets d'application, il nous est permis de contrôler que ces décrets d'application correspondent à la loi que nous avons votée. J'avais pris l'exemple, pour illustrer mon propos, de la loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances, qui avait prévu le tirage au sort des notaires. Alors qu'initialement le dispositif

devait être réservé aux jeunes notaires nouvellement installés, il a finalement été ouvert, dans les décrets d'application, à l'ensemble de la profession, en contradiction avec l'esprit de la loi.

Mme Isabelle Florennes. Notre amendement CL1351, identique, a été parfaitement défendu par mon collègue Houlié.

M. Richard Ferrand, rapporteur général. Avis favorable.

M. Jean-François Eliaou. Ainsi, la boucle est bouclée – je le dis pour nos collègues, et notamment pour M. Marleix : après l'évaluation, le contrôle, la production de travaux, le droit de suite instauré par ces amendements permet d'améliorer réellement l'efficacité du travail parlementaire, mais également de le rapporter afin de le faire connaître et au besoin de modifier la position du Gouvernement.

M. Marc Fesneau, rapporteur. Je tiens à faire remarquer que nous agissons conformément à ce qui a été dit au moment où ce texte a été présenté en Conseil des ministres, c'est-à-dire avec la réelle volonté d'exercer des missions de contrôle et d'évaluation. Grâce à ces trois amendements, nous commençons à avoir une vision très précise ce que pourront être nos missions de contrôle et d'évaluation, et de la façon dont nous pourrions les exercer.

Je voudrais également saluer au passage les groupes de travail qui ont été initiés par le président de Rugby, au sein desquels M. Eliaou et M. Barrot ont beaucoup œuvré, et qui ont su proposer les solutions envisageables. Leur travail nous sera utile dans les années qui viennent.

La Commission adopte les amendements.

Elle examine ensuite l'amendement CL440 de Mme Cécile Untermaier.

Mme George Pau-Langevin. Cet amendement vise à constitutionnaliser le principe du « dialogue social préalable à la loi » en reprenant les termes du projet de loi constitutionnel relatif à la démocratie sociale présenté en 2013 en Conseil des ministres, mais jamais discuté à l'Assemblée.

M. Richard Ferrand, rapporteur général. Cet amendement peut être soutenu dans son esprit, mais point dans sa lettre. Je crains qu'il ne s'avère un terrible nid à contentieux. Comment justifier l'urgence que vous admettez dans votre amendement ? Comment apprécier si les organisations ont bien été, ou non, en mesure de négocier ? Comment apprécier la réalité de leur souhait de négocier, qui peut tout aussi bien relever d'une appréciation tactique ? On a connu cela...

Fondamentalement, la procédure législative doit s'opérer dans le respect de la démocratie, qui passe par le respect du Parlement. Nous devons également respecter la démocratie sociale et ses règles. Mais chacun conviendra que, de toutes les façons, les projets du Gouvernement sont bien souvent éventés dans la presse bien avant leur dépôt devant le Parlement, le plus souvent au stade de la consultation du Conseil d'État... Avis défavorable.

Mme George Pau-Langevin. Je maintiens que l'on peut tout à fait inscrire le principe dans le texte constitutionnel. Ensuite, il vous appartiendra de le décliner et de mettre les garde-fous que vous souhaitez, soit dans la loi, soit dans le règlement.

La Commission rejette l'amendement.

Puis elle examine l'amendement CL1110 de M. Michel Castellani.

M. Michel Castellani. L'article 52 de la Constitution dispose que le Président de la République négocie et ratifie les traités, ce qui est tout à fait logique. Nous suggérons dans cet amendement que les collectivités soient associées à la préparation des décisions de politique extérieure, dans la mesure évidemment où elles affectent leurs intérêts essentiels.

Je voudrais rappeler cet exemple : le Président de la République, lors de sa venue à Bastia en février 2018, a affirmé que la Corse était un poste avancé de la France en Méditerranée. Or nous constatons que ni la collectivité de Corse ni, à plus forte raison, la ville de Bastia ne sont de quelque manière que ce soit associées à la réflexion menée autour de la préparation du traité du Quirinal.

Nous essayons donc de faire en sorte que les collectivités soient associées aux traités qui peuvent les concerner.

M. Marc Fesneau, rapporteur. L'État doit prendre en compte les sentiments de la population, de toutes les populations, quand il contracte un engagement international avec un autre État souverain. Ces populations s'expriment par des canaux privilégiés, c'est-à-dire les parlementaires députés par elles pour exercer les prérogatives liées à la souveraineté.

Je suis favorable à l'implication des collectivités territoriales, et au travers d'elles, des citoyens, dès lors que leurs compétences sont en cause. Ainsi, pour une infrastructure majeure, la région concernée pourra évidemment exprimer ses positions. J'ose ajouter qu'elle en peut même en devenir la cheville ouvrière. En revanche, en dehors de leurs compétences et sur des questions très générales, je ne vois pas de légitimité particulière, pour les collectivités, à intervenir *ès qualités*. Avis défavorable.

M. Michel Castellani. Nous ne demandons pas qu'elles interviennent *ès qualités*, mais qu'elles soient associées, ce qui est un terme plus souple.

M. Marc Fesneau, rapporteur. Il me semble que les voies et moyens pour associer les collectivités – on l'a vu dans un certain nombre de sujets qui peuvent les concerner – existent. Il n'est donc pas nécessaire de l'inscrire par ailleurs dans la Constitution. J'ai l'impression que cette deuxième réponse vous convient mieux...

La Commission rejette l'amendement.

Elle examine ensuite l'amendement CL1111 de M. Michel Castellani.

M. Michel Castellani. C'est un amendement de repli. Par rapport à l'amendement précédent, nous avons utilisé une formule plus souple – « les collectivités peuvent être associées », au lieu de « les collectivités sont associées » –, qui peut-être aura davantage de chances d'être acceptée.

M. Marc Fesneau, rapporteur. Même avis que précédemment : défavorable.

La Commission rejette l'amendement.

Elle est alors saisie de l'amendement CL751 de Mme Clémentine Autain.

M. Jean-Hugues Ratenon. Par cet amendement, nous proposons d'intégrer le respect des règles fondamentales de l'Organisation du travail (OIT) dans les accords commerciaux.

M. Marc Fesneau, rapporteur. Il n'existe pas de hiérarchie entre les normes internationales et la Constitution, qui est une norme interne, à moins de considérer que les règles de l'OIT acquièrent elles-mêmes un rang constitutionnel, ce qui n'est pas du tout notre objectif. Je ne saurais le recommander, dans la mesure où les protections qu'elles procurent sont souvent inférieures aux lois françaises. Avis défavorable.

La Commission rejette l'amendement.

Elle examine l'amendement CL832 de Mme Clémentine Autain.

M. Jean-Hugues Ratenon. Cet amendement propose de consacrer l'obligation de recourir au référendum pour ratifier tout traité de commerce ayant des incidences sociales et environnementales.

M. Marc Fesneau, rapporteur. Il faut se garder de la frénésie référendaire : si nous adoptions l'ensemble des amendements que vous avez proposés, tantôt pour modifier un texte de loi, tantôt, comme ici, pour ratifier un traité de commerce, nous passerions, j'en ai peur, notre temps à faire des référendums ! Par ailleurs, nous sommes en démocratie représentative : il revient au Parlement de se saisir de ces questions. C'est d'ailleurs un point de divergence que nous avons avec vous. Avis défavorable.

La Commission rejette l'amendement.

Elle examine l'amendement CL745 de Mme Clémentine Autain.

M. Jean-Hugues Ratenon. Par cet amendement, nous proposons que le Parlement ait le droit de formuler des réserves sur les traités et accords internationaux signés par la France. En effet, à l'heure actuelle, ceux-ci ne sont étudiés par le Parlement qu'en procédure simplifiée, qui ne permet que le simple vote du texte de loi. Les parlementaires sont ainsi privés du droit d'amender et ne peuvent ni débattre ni déposer de motions sur ces textes.

En ne permettant qu'à l'exécutif de négocier les traités et accords internationaux, cette procédure dépossède le Parlement de sa fonction légitime et le relègue au simple rôle de chambre d'enregistrement.

Afin que la Représentation nationale puisse mener un véritable débat démocratique sur des sujets aussi essentiels que les traités de paix, les traités de commerce, les traités ou accords relatifs à l'organisation internationale, il nous paraît essentiel que le Parlement puisse émettre des réserves sur ces traités et accords internationaux.

M. Marc Fesneau, rapporteur. Un traité n'est pas une loi. Ce n'est pas une manifestation de la souveraineté, mais un accord entre deux ou plusieurs souverainetés concurrentes. Dans ce format, le pouvoir du Parlement consiste à l'autoriser, ou non, et celui du Président de la République à le ratifier. Il ne faudrait pas transformer des centaines de parlementaires en plénipotentiaires, d'autant que la possibilité de poser des réserves est très encadrée par la Convention de Vienne sur le droit des traités. Donc, avis défavorable.

La Commission rejette l'amendement.

Elle examine l'amendement CL755 de M. Jean-Luc Mélenchon.

M. Jean-Hugues Ratenon. Le protectionnisme solidaire doit se substituer à la guerre économique généralisée et à la mise en concurrence des hommes et de territoires. C'est le moyen de rétablir une justice sociale et écologique contre l'aggravation du modèle de dérégulation qui ronge la planète, au sens propre comme au sens figuré.

Le protectionnisme solidaire est indissociable de la souveraineté alimentaire et de la préservation de la biodiversité. La souveraineté alimentaire est une nécessité d'indépendance et d'autonomie, mais on ne saurait porter préjudice à la souveraineté des autres par des exportations concurrentielles par le moins-disant social et environnemental. À titre d'exemple, le traité CETA entre l'Union Européenne et le Canada va entraîner la perte de 430 000 emplois en Europe et 45 000 en France et fortement affecter la lutte contre le changement climatique par une hausse des émissions de gaz à effet de serre liées au transport de marchandises.

Ce grand déménagement du monde n'est plus acceptable à l'heure de l'urgence écologique.

M. Marc Fesneau, rapporteur. Cet amendement serait une proclamation unilatérale d'un protectionnisme, certes social et environnemental – même si l'on peut comprendre que l'on ait envie de défendre notre modèle social et environnemental –, mais qui n'en reste pas moins un protectionnisme. Il aurait pour effet de mettre en péril nos accords de libre-échange, notamment dans le cadre de l'OMC. C'est sans doute le but poursuivi par les auteurs de l'amendement, mais pas celui de l'actuelle majorité.

J'ajoute que cela aboutirait à interdire aux pays qui n'ont pas les mêmes niveaux de revenus et dont les normes sociales sont parfois plus basses que nous de commercer avec nous. Ce qui me semble contraire à votre objectif d'élever, par le commerce, le niveau de développement de ces pays.

Mon avis sera donc doublement défavorable.

La Commission rejette l'amendement.

Elle est ensuite saisie de l'amendement CL808 de Mme Danièle Obono.

M. Jean-Hugues Ratenon. Nous proposons que l'aide au séjour irrégulier d'un demandeur ou d'une demandeuse d'asile ne puisse pas donner lieu à des poursuites pénales lorsque cette aide est le fait d'une personne physique ou morale ayant agi sans but lucratif.

M. Marc Fesneau, rapporteur. Le droit d'asile figure déjà dans la Constitution. Dans une rédaction tout à fait explicite, le quatrième alinéa du Préambule de 1946 dispose que « *tout homme persécuté en raison de son action en faveur de la liberté a droit d'asile sur les territoires de la République* ».

Par ailleurs, l'aide au séjour irrégulier sur le territoire fait l'objet d'une disposition pénale, actuellement débattue dans le cadre du projet de loi sur l'asile et l'immigration. J'ajoute que des avancées ont eu lieu dans ce domaine, que nous pourrions peut-être collectivement saluer. Je vous encourage donc, si vous souhaitez aller plus loin, à user de votre force de conviction en tant que législateurs, dans la mesure où le constituant a déjà posé les principes nécessaires en matière de droit d'asile. Avis défavorable.

La Commission rejette l'amendement.

Puis elle examine l'amendement CL1112 de M. Michel Castellani.

M. Michel Castellani. Après l'article 53-2 de la Constitution, nous proposons d'insérer un article 53-3 ainsi rédigé : « *Les collectivités territoriales visées au premier alinéa de l'article 72 peuvent conclure avec des États étrangers des accords de coopération économique et culturelle avec leurs pays voisins respectifs.* »

Cela intéresse les régions, et surtout les régions frontalières, et favoriserait les contacts avec les autres pays européens.

M. Marc Fesneau, rapporteur. Je reconnais à M. Castellani la constance de ses propositions, qui visent d'ailleurs à une certaine forme d'autonomie... Mais nous en reparlerons à l'occasion des articles 15, 16 et 17, qui traitent du droit à la différenciation territoriale.

Pour les mêmes motifs que ceux que nous avons déjà évoqués, avis défavorable.

La Commission rejette l'amendement.

Article 10 (art. 56 de la Constitution) : *Suppression des membres de droit du Conseil constitutionnel*

La Commission examine l'amendement CL196 de M. M'jid El Guerrab.

M. M'jid El Guerrab. Il s'agit, par cet amendement, de renforcer l'égalité entre les femmes et les hommes dans la Constitution. C'est là une préconisation du Haut Conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes.

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet, rapporteure. Vous ne serez pas surpris de ma réponse...

M. M'jid El Guerrab. Pour gagner du temps, je retire mon amendement.

M. Erwan Balanant. Cela nous prive d'une discussion intéressante...

L'amendement est retiré.

La Commission est saisie de l'amendement CL991 de M. Sébastien Jumel.

Mme Huguette Bello. Cet amendement vise à étendre le régime des incompatibilités afin qu'il soit impossible à un membre du Conseil constitutionnel d'exercer des activités de conseil, même réglementées. L'exercice de telles activités crée, pour les membres d'une telle institution à caractère juridictionnel, un risque élevé de conflit d'intérêts.

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet, rapporteure. Certes, on peut s'interroger sur les obligations déontologiques qui peuvent peser sur les membres du Conseil constitutionnel. Mais je pense que ce n'est pas de rang constitutionnel ; mieux vaudrait passer par une loi organique. Par ailleurs, le fait de resserrer la composition du Conseil constitutionnel aux neuf membres uniquement nommés, dont les nominations auront été examinées par chacune des

assemblées, permet de limiter ce risque autant que faire se peut. Avis défavorable. Cela étant, je reconnais que la question peut effectivement se poser.

La Commission rejette l'amendement.

Elle examine ensuite l'amendement CL961 de M. André Chassaigne.

Mme Hugnette Bello. Cet amendement vise à permettre la désignation du président du Conseil constitutionnel par ses pairs, et non plus par le Président de la République. Il s'agit de soustraire le président du Conseil constitutionnel à l'influence du Président de la République auquel il doit sa fonction et son titre, et ainsi, de renforcer l'indépendance de la juridiction constitutionnelle.

M. Richard Ferrand, rapporteur général. Il faut rappeler que le président du Conseil constitutionnel est un *primus inter pares*, qui ne dispose pas de prérogatives particulières dans la fonction de jugement. Ce n'est pas un président de tribunal qui, par exemple, rend aussi des référés. Votre amendement aurait pour effet de provoquer, tous les trois ans, des campagnes au sein du Conseil constitutionnel pour en exercer la présidence, ce qui, à nos yeux, serait horriblement malsain : cela reviendrait à introduire une logique politique, voire partisane dans un organe qui, à l'inverse, ne doit cultiver la fidélité qu'à la Constitution. Avis défavorable.

La Commission rejette l'amendement.

Enfin, elle adopte l'article 10 sans modification.

Après l'article 10 :

La Commission examine l'amendement CL1113 de M. Michel Castellani.

M. Michel Castellani. La commission mixte paritaire (CMP) n'a pas de règlement ni de statut défini. À notre avis, il lui faudrait un règlement intérieur et des règles de délibération. Par cet amendement, nous suggérons de soumettre ce règlement au Conseil constitutionnel.

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet, rapporteure. Dans la mesure où nous nous sommes déjà déclarés défavorables à la création d'un règlement des CMP, il serait incongru de le soumettre au Conseil constitutionnel... Avis défavorable, de conséquence.

La Commission rejette l'amendement.

Elle en vient à l'examen, en discussion commune, des amendements CL436 de Mme Cécile Untermaier et CL962 de M. André Chassaigne.

Mme George Pau-Langevin. Par l'amendement CL436, nous entendons proposer le principe d'une procédure publique et contradictoire devant le Conseil constitutionnel. Nous avons déjà fait l'expérience de nous exprimer directement devant le Conseil à l'occasion d'un recours concernant la loi dite « asile et immigration » et nous nous sommes rendu compte que c'était utile – d'où l'idée de rendre ce procédé plus systématique.

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet, rapporteure. Nous y avons réfléchi dans la mesure où la question se pose de façon récurrente. Votre proposition pourrait paraître

séduisante dans la mesure où les différentes options s’offrant au Conseil constitutionnel pourraient ainsi être précisées. Cependant, les personnes que nous avons interrogées, en particulier d’anciens présidents du Conseil, nous ont rappelé qu’il n’était pas dans notre tradition judiciaire de rendre publiques des opinions dissidentes. En outre, les décisions du Conseil sont caractérisées par leur unicité et faire apparaître des opinions dissidentes risquerait de les politiser : chaque membre ayant été nommé par une autorité politique, il pourrait se sentir redevable, d’une manière ou d’une autre, à cette autorité, alors que l’unicité de la décision du Conseil constitutionnel permet précisément à ses membres de se concentrer sur leur fonction sans être soumis à d’autres contingences susceptibles de nuire à la pertinence de leurs décisions et d’entamer leur légitimité.

Mme Huguette Bello. L’amendement CL962 vise à permettre la publication d’opinions de la part des membres du Conseil constitutionnel. Cette proposition a été soutenue par le groupe de travail sur l’avenir des institutions présidé par MM. Bartolone et Winock – c’était la proposition n° 17.

Cette mesure aurait le mérite de faire vivre le débat et le droit constitutionnel au sein et en dehors du Conseil, sans pour autant rompre avec le secret de la délibération ni affaiblir la portée de ses décisions. Elle permettrait également d’assumer la diversité – y compris politique – des membres qui y siègent.

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet, rapporteure. Précisément, madame Bello, nous ne souhaitons pas que les membres du Conseil constitutionnel expriment publiquement leurs convictions politiques. On voit ce qu’il en est en ce moment à la Cour suprême des États-Unis, où le départ d’un de ses membres va permettre la constitution d’une majorité politiquement très affirmée – or, j’y insiste, nous ne voulons pas de cela pour notre système judiciaire.

Avis défavorable sur ces deux amendements.

M. M’Jid El Guerrab. Il est des endroits où la médiatisation ou la publicité n’est ni utile ni souhaitable. Je partage l’avis de la rapporteure.

La Commission rejette successivement ces amendements.

Article 11 (art. 16, 54, 61 et 88-6 de la Constitution) : *Modalités de la saisine parlementaire du Conseil constitutionnel*

La Commission examine l’amendement CL219 de M. Philippe Gosselin.

M. Olivier Marleix. L’amendement CL219 vise à supprimer l’article 11. Nous nous apprêtons à voter une disposition tendant à réduire le nombre de parlementaires nécessaires à la saisine du Conseil constitutionnel sans avoir la moindre idée de ce que sera la configuration politique de l’Assemblée après l’entrée en vigueur des réformes électorales que vous envisagez par ailleurs.

Depuis le début de la V^e République, il y a toujours eu deux ou trois groupes d’opposition en mesure de saisir le Conseil ; or on ne sait absolument rien de ce qu’il en sera demain. Comme vous voulez réduire de 30 % le nombre de parlementaires, vous appliquez mécaniquement le même ratio au nombre de parlementaires nécessaires pour saisir le Conseil constitutionnel, mais le mécanisme électoral que vous allez mettre en place avec la réduction de 40 % du nombre de circonscriptions aura pour effet d’écraser les diversités. En outre, la

combinaison des scrutins proportionnel et majoritaire va obliger les alliés de l'actuelle majorité à choisir car ils ne pourront pas être alliés et adversaires en même temps – je pense à nos collègues du groupe MODEM, que je cite pour les intéresser au débat...

Au sein de l'Assemblée actuelle, trois séries de députés peuvent saisir ensemble ou séparément le Conseil constitutionnel : d'abord les députés du groupe Les Républicains, puis les centristes du MODEM et du groupe Union des démocrates et indépendants (UDI), Agir et Indépendants, s'ils le voulaient, enfin les trois formations les plus à gauche. Eh bien, demain, vous n'avez aucune idée du nombre de formations politiques qui en seront capables. Pourquoi ? Parce qu'il n'y a pas encore eu de rapports sur les autres textes visant à réformer les institutions. Il y a bien une mission « flash » qui aurait pu vous éclairer si Mme la présidente Braun-Pivet m'avait permis de la restituer...

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet, rapporteure. Vous allez la restituer, ne vous inquiétez pas !

M. Olivier Marleix. Je bénéficie même des lumières de notre collègue Cédric Villani qui a fait faire prévisions très précises, département par département, et grâce auxquelles on peut savoir qui d'entre vous est susceptible d'être réélu ou pas...

On modifie la Constitution de manière totalement aveugle et je le regrette.

M. Richard Ferrand, rapporteur général. J'appelle l'attention des cosignataires de cet amendement sur un élément dont je n'ose imaginer qu'il leur ait échappé : l'article du projet de loi est autonome ; autrement dit, il n'est pas lié au contenu de la loi organique et de la loi ordinaire dont l'Assemblée sera saisie en septembre. En effet, quoi que le Parlement décide quant à la réduction du nombre de parlementaires, les modalités de saisine du Conseil constitutionnel par les oppositions seront, au pire, constantes en proportion, au mieux, facilitées pour tous.

Je vous engage à ne pas anticiper le débat à venir et à entériner l'avancée démocratique que constitue en vérité cet article sur le chemin de l'État de droit. Avis défavorable.

M. Sacha Houlié. Depuis le début de l'examen de ce texte certains membres de l'opposition théorisent l'affaiblissement du Parlement. Or l'article 11, qui déconnecte la réduction du nombre de parlementaires et la révision de la Constitution pour ce qui concerne la saisine du Conseil constitutionnel, implique que même si nous ne diminuons pas le nombre de parlementaires ou même si, après l'avoir fait, nous venons par la suite à le réaugmenter, les droits de l'opposition seraient renforcés puisqu'il suffirait toujours de quarante députés ou quarante sénateurs pour saisir le Conseil.

Ensuite, monsieur Marleix, vous venez de faire allusion à une carte qui nous indiquerait si nous serions ou non réélus, après avoir théorisé sur la technocratisation. C'est assez paradoxal : ne devrions-nous donc être élus qu'en fonction de cette fameuse carte et non grâce à nos qualités intrinsèques ?

M. Olivier Marleix. L'intelligence artificielle nous aura tout pris...

M. Sacha Houlié. Je pense que la politique fait son travail dans ce schéma, et c'est heureux.

M. Pierre-Alain Raphan. Bravo !

La Commission rejette l'amendement.

Puis elle adopte l'amendement rédactionnel CL1522 du rapporteur général.

En conséquence, l'article 11 est ainsi rédigé et les amendements CL435 de Mme Cécile Untermaier, CL338 de M. Paul Molac, et CL990 de M. Sébastien Jumel, tombent.

Mme Naïma Moutchou, présidente. Mes chers collègues, nous allons suspendre nos travaux. Nous les reprendrons à vingt et une heures.

La réunion s'achève à 19 heures.

—φπφπ—

Membres présents ou excusés

Présents. - Mme Caroline Abadie, Mme Laetitia Avia, M. Erwan Balanant, Mme Huguette Bello, M. Florent Boudié, Mme Yaël Braun-Pivet, M. Vincent Bru, Mme Émilie Chalas, Mme Coralie Dubost, M. Philippe Dunoyer, M. Jean-François Eliaou, Mme Élise Fajgeles, M. Richard Ferrand, M. Marc Fesneau, Mme Isabelle Florennes, M. Raphaël Gauvain, M. Philippe Gosselin, Mme Marie Guévenoux, M. Sacha Houlié, Mme Catherine Kamowski, M. Olivier Marleix, Mme Naïma Moutchou, M. Bruno Questel, M. Jean Terlier

Excusés. - M. Éric Ciotti, M. Jean-Michel Fauvergue, Mme Paula Forteza, M. Mansour Kamardine, Mme Maina Sage, M. Raphaël Schellenberger, Mme Alice Thourot, M. Arnaud Viala, M. Guillaume Vuilletet

Assistaient également à la réunion. - Mme Clémentine Autain, M. Michel Castellani, M. Jean-René Cazeneuve, M. M'jid El Guerrab, Mme George Pau-Langevin, M. Pierre-Alain Raphan, M. Jean-Hugues Ratenon, M. Olivier Véran, M. Sylvain Waserman