



N° 2220

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 13 janvier 2010.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE SUR LA PROPOSITION DE LOI (N° 2081) DE M. BERNARD ACCOYER *tendant à renforcer les moyens du Parlement en matière de contrôle de l'action du Gouvernement et d'évaluation des politiques publiques,*

PAR M. CLAUDE GOASGUEN,

Député.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
DISCUSSION GÉNÉRALE	9
EXAMEN DES ARTICLES	11
<i>Article 1^{er}</i> (article 5 ter A [nouveau] de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958) : <i>Convocation de personnes par les instances de contrôle ou d'évaluation du Parlement et pouvoirs de leurs rapporteurs</i>	11
<i>Article 2</i> (article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958) : <i>Règles relatives au compte rendu des auditions des commissions d'enquête</i>	19
<i>Article 3</i> (article L. 132-5 [nouveau] du code des juridictions financières) : <i>Assistance de la Cour des comptes au Parlement pour l'évaluation des politiques publiques</i>	20
TABLEAU COMPARATIF	29
ANNEXE AU TABLEAU COMPARATIF	35
AMENDEMENTS EXAMINÉS PAR LA COMMISSION	37
ANNEXE	39

MESDAMES, MESSIEURS,

L'un des objectifs principaux de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 est de donner toute sa place au Parlement dans ses fonctions de contrôle du Gouvernement et d'évaluation des politiques publiques.

À ce titre, de nombreuses dispositions constitutionnelles ont été modifiées ou introduites par cette révision.

L'article 24 de la Constitution affirme désormais que le Parlement *« contrôle l'action du Gouvernement. Il évalue les politiques publiques. »*

L'article 35 de la Constitution permet au Parlement d'être informé de toute décision du Gouvernement de faire intervenir les forces armées à l'étranger, dans les trois jours suivant le début de l'intervention, et soumet la prolongation des interventions au-delà du quatrième mois à une autorisation du Parlement.

Le nouvel article 47-2 de la Constitution consacre la mission d'assistance de la Cour des comptes au Parlement, dans le contrôle de l'action du Gouvernement, et, conjointement, au Parlement et au Gouvernement, dans l'évaluation des politiques publiques.

L'article 48 de la Constitution, relatif à l'ordre du jour des assemblées, prévoit qu'*« une semaine de séance sur quatre est réservée par priorité et dans l'ordre fixé par chaque assemblée au contrôle de l'action du Gouvernement et à l'évaluation des politiques publiques »*.

Le nouvel article 51-2 de la Constitution mentionne explicitement dans la constitution que des commissions d'enquête peuvent être créées au sein de chaque assemblée pour l'exercice des missions de contrôle et d'évaluation définies à l'article 24.

Enfin, en matière européenne, la nouvelle rédaction de l'article 88-4 de la Constitution étend le champ des documents européens transmis au Parlement et consacre l'existence au sein de chaque assemblée d'une commission chargée des affaires européennes, tandis que la nouvelle rédaction de l'article 88-6 de la Constitution permet à chaque assemblée de former un recours devant la Cour de justice pour violation du principe de subsidiarité.

Dans le prolongement de la révision constitutionnelle, plusieurs textes ont mis en œuvre cette volonté de contrôle approfondi et renouvelé.

La loi n° 2009-689 du 15 juin 2009 tendant à modifier l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires et à compléter le code de justice administrative, issue d'une initiative du Président Bernard Accoyer ⁽¹⁾, a permis de réduire le nombre de structures parlementaires chargées du contrôle et de l'évaluation (suppression des Offices parlementaires d'évaluation de la législation et d'évaluation des politiques de santé ainsi que des délégations parlementaires à la planification et de la délégation parlementaire aux problèmes démographique) et d'adapter à la révision constitutionnelle les dispositions relatives aux instances chargées des affaires européennes dans chaque assemblée.

Dans le même temps, la réforme du Règlement de l'Assemblée nationale du 27 mai 2009 a permis de créer une nouvelle structure, le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques, dont les missions et les compétences ont été définies aux articles 146-2 à 146-7 du Règlement.

La présente proposition de loi est destinée à parachever ce travail d'affermissement des structures et des instruments dédiés au contrôle et à l'évaluation parlementaires.

Ses dispositions proposent, pour l'essentiel, de tirer les conséquences législatives de certaines des recommandations formulées par le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques (CEC) de l'Assemblée nationale, en conclusion des travaux d'information sur les critères de contrôle des études d'impact conduits à la demande de ce comité par votre rapporteur ainsi que par M. Jean Malot.

L'**article 1^{er}** de la présente proposition de loi prévoit que les rapporteurs des instances parlementaires de contrôle et d'évaluation disposent des pouvoirs de contrôle sur pièces et sur place et de communication des documents conférés par l'ordonnance du 17 novembre 1958 aux rapporteurs des commissions d'enquête. L'exposé des motifs de la proposition de loi justifie la disposition proposée par la volonté de permettre à ces instances de contrôle et d'évaluation d'obtenir communication des informations qui leur sont nécessaires, *« notamment lorsqu'elles seront sollicitées pour examiner une étude d'impact, sans préjudice de la compétence des commissions permanentes et de la Conférence des présidents »* ⁽²⁾.

La décision du Conseil constitutionnel du 25 juin 2009 sur la résolution modifiant le Règlement de l'Assemblée nationale avait censuré une disposition figurant dans l'article 146-3 du Règlement de l'Assemblée nationale qui prévoyait

(1) Proposition de loi n° 1545 déposée sur le bureau de l'Assemblée nationale le 20 mars 2009.

(2) Cette mention fait ainsi référence à la faculté de saisir le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale pour obtenir son avis sur les documents qui rendent compte de l'étude d'impact joints à un projet de loi, en vertu de l'article 146-5 du Règlement de l'Assemblée nationale.

qu'un débat puisse être organisé sur un rapport du CEC « *en présence des responsables administratifs de la politique publique concernée* »⁽¹⁾. Le CEC a considéré que « *pourrait être surmontée la décision du Conseil constitutionnel du 25 juin 2009 en reconnaissant au Comité la possibilité de convoquer toute personne dont il estime l'audition nécessaire.* »⁽²⁾ Ainsi, **l'article 1^{er}** de la proposition de loi prévoit que toute personne dont l'audition est estimée nécessaire par une instance parlementaire de contrôle et d'évaluation pourra être convoquée par celle-ci. Cette disposition n'en devra pas moins être conciliée avec les articles 20 et 21 de la Constitution, qui ne permettent au Parlement d'engager la responsabilité du Gouvernement que dans les conditions strictement fixées par la Constitution.

Sur proposition de la commission des Finances, saisie pour avis, votre commission a modifié le champ des instances bénéficiant des dispositions de l'article 1^{er}, pour ne viser que les seules instances permanentes créées pour contrôler ou évaluer des politiques publiques dont le champ dépasse le domaine de compétence d'une seule commission permanente (ce qui a pour effet d'exclure les missions d'information).

Par ailleurs, alors que l'article 47-2 de la Constitution avait posé un principe général d'assistance de la Cour des comptes au Parlement, il avait été proposé, à l'occasion de la réforme du Règlement de l'Assemblée nationale, de confier au nouveau CEC la faculté de demander cette assistance pour l'évaluation des politiques publiques. Cette disposition avait également été censurée par le Conseil constitutionnel, qui avait jugé que « *si la Cour des comptes a vocation à assister ledit comité dans l'évaluation des politiques publiques, il n'appartient pas au règlement mais à la loi de déterminer les modalités selon lesquelles un organe du Parlement peut demander cette assistance* »⁽³⁾. C'est la raison pour laquelle le CEC a estimé qu'« *il serait utile de désigner rapidement dans la loi les organes du Parlement qui seront habilités à demander l'assistance de la Cour des comptes en matière d'évaluation des politiques publiques, afin de tirer les conséquences de la décision n° 2009-581 DC rendue par le Conseil constitutionnel, à ce propos, le 25 juin 2009 [...]. Dans le cas de l'Assemblée nationale il s'agirait, naturellement, au premier chef, du Comité d'évaluation et de contrôle, ainsi que des commissions permanentes, dans leurs champs de compétences respectifs.* »⁽⁴⁾

L'article 3 de la présente proposition de loi, dans sa rédaction initiale, prévoyait de permettre aux Présidents des deux assemblées ainsi qu'aux présidents des instances parlementaires d'évaluation de demander à la Cour des comptes une

(1) *Décision n° 2009-581 DC du 25 juin 2009, Résolution tendant à modifier le règlement de l'Assemblée nationale, considérant 61.*

(2) *MM. Claude Goasguen et Jean Mallot, Rapport d'information au nom du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques sur les critères de contrôle des études d'impact accompagnant les projets de loi, Assemblée nationale, XII^e législature, 19 novembre 2009, n° 2094, page 38.*

(3) *Décision n° 2009-581 DC précitée, considérant 60.*

(4) *Rapport n° 2094 précité, page 38.*

évaluation d'une politique publique. Il reprenait pour cela la rédaction du II de l'article 8 du projet de loi portant réforme des juridictions financières ⁽¹⁾.

Votre commission, suivant l'avis de la commission des Finances, a accepté que les présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat exercent un filtre systématique des propositions de demande d'assistance à la Cour des comptes, afin d'éviter ainsi un engorgement de cette dernière.

Dans le même temps, votre commission a prévu que les propositions de demande d'assistance pourront être formulées aussi bien par chacune des commissions permanentes, dans leur domaine de compétence, que par les instances permanentes créées pour l'évaluation de politiques publiques. Elle a également maintenu une faculté, pour le président de chacune des assemblées parlementaires, de demander de son propre chef l'assistance de la Cour des comptes.

Votre commission a par ailleurs prévu que le délai dans lequel la Cour des comptes devrait remettre son rapport serait déterminé par l'autorité qui la saisit, après consultation du premier président de la Cour des comptes. Votre commission a néanmoins fixé un délai maximal de douze mois dans lequel la Cour des comptes devrait répondre à la demande.

Enfin, la présente proposition de loi propose de remédier à la censure, dans le Règlement de l'Assemblée nationale, d'une disposition relative aux conditions de consultation du procès-verbal des personnes auditionnées par une commission d'enquête. Le Conseil constitutionnel a en effet jugé que cette disposition devait figurer dans la loi et non dans le règlement d'une assemblée parlementaire, en raison de la rédaction nouvelle de l'article 51-2 de la Constitution ⁽²⁾. **L'article 2** introduit cette disposition dans l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958, consacré aux commissions d'enquête parlementaires.

*

* *

(1) *Projet de loi n° 2001 portant réforme des juridictions financières déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale le 28 octobre 2009 et renvoyé à la commission des Lois.*

(2) *Décision n° 2009-581 DC précitée, considérants 51 à 53.*

La Commission examine, le mercredi 13 janvier 2010, la proposition de loi de M. Bernard Accoyer tendant à renforcer les moyens du Parlement en matière de contrôle de l'action du Gouvernement et d'évaluation des politiques publiques (n° 2081).

Après l'exposé du rapporteur, une discussion générale s'engage.

M. Georges Tron, rapporteur pour avis de la Commission des finances. La Commission des finances est favorable à ce texte, sous réserve des amendements techniques qu'elle a adoptés.

L'amendement CL 2 précise que les prérogatives des rapporteurs sont exercées « conjointement » : cela ne fait que transposer les pratiques en vigueur au sein de la mission d'évaluation et de contrôle (MEC).

L'amendement CL 3 prévoit que la Cour des comptes pourra être saisie d'une demande d'évaluation d'une politique publique par les présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat, sur proposition de toute instance permanente créée au sein d'une des deux assemblées parlementaires pour procéder à l'évaluation de politiques publiques dont le champ dépasse le domaine de compétence d'une seule commission permanente. Cette modification rédactionnelle s'inspire directement de la logique qui sous-tend notre Règlement.

Je n'ai pas d'objection de principe au sous-amendement CL 10 qui tend à ce que la demande d'assistance puisse être formulée par le président de l'Assemblée ou du Sénat de sa propre initiative, mais on peut tout de même avoir quelques doutes d'un point de vue juridique : c'est au nom de l'institution qu'ils représentent, et non à titre personnel, que le Président de l'Assemblée et celui du Sénat sont chargés d'exercer cette compétence.

M. René Dosière. Les procédures de contrôle revêtent une importance croissante depuis la révision constitutionnelle de 2008 et la réforme de notre Règlement qui a suivi. Sur le fond, nous n'avons pas d'objections de principe à formuler à l'encontre des dispositions relativement techniques qui nous sont aujourd'hui proposées, bien au contraire.

Ma première observation concerne l'organisation de la semaine désormais réservée au contrôle de l'action du Gouvernement. J'avoue que je reste perplexe : il n'est pas certain que nous ayons trouvé un rythme satisfaisant en la matière.

En second lieu, il me semble que l'Assemblée devrait s'efforcer de mieux s'organiser pour disposer du temps et des moyens nécessaires pour réaliser un véritable travail d'évaluation et de contrôle à l'occasion de l'examen de la loi de règlement, comme la LOLF nous y invite. Alors qu'elle présente moins d'intérêt qu'auparavant, la discussion de la loi de finances initiale continue à occuper beaucoup de temps, et les procédures d'évaluation des résultats restent insuffisantes,

même si elles ont été quelque peu améliorées. J'espère que nous allons progresser d'ici au mois de juin afin de mieux exploiter toutes les possibilités de la LOLF.

M. Alain Vidalies. Je m'interroge sur votre proposition de restreindre les possibilités nouvelles prévues par ce texte aux seules instances permanentes des assemblées, toutes présidées par des membres de la majorité, hormis la Commission des finances. La modification que vous proposez est tout sauf rédactionnelle, et elle change singulièrement notre perception du texte. Dans sa rédaction initiale, l'opposition devait en effet disposer de droits nouveaux, notamment grâce à la constitution de missions d'information et de commissions d'enquête, instances non permanentes qui sont généralement présidées par un membre de l'opposition.

M. le rapporteur. On ne peut qu'être d'accord avec René Dosière au sujet de notre ordre du jour. La surabondance des textes nous met aujourd'hui en grande difficulté.

Je reconnais que l'amendement CL 3 n'est pas neutre et qu'il faudra en débattre. Je rappelle que les instances permanentes des assemblées visées par cet amendement comprennent le CEC, la délégation aux droits des femmes de l'Assemblée nationale et celle du Sénat, la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation et la délégation sénatoriale à la prospective. Je rappelle également que les commissions d'enquête jouissent déjà des attributions prévues par ce texte.

Pour avoir été rapporteur d'une commission d'enquête, j'ai eu l'occasion de procéder à des contrôles sur un certain nombre d'organismes, souvent peu enthousiastes, et je peux témoigner que nous disposons déjà d'importants moyens de contrôle et d'évaluation. Faut-il les généraliser en accordant à d'autres instances la faculté de recourir à ces outils relativement coercitifs ? Il ne faudrait pas instaurer une paralysie générale en multipliant à l'excès les demandes d'information et les visites inopinées.

La Commission passe ensuite à l'examen des articles.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

(article 5 *ter* A [nouveau] de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958)

Convocation de personnes par les instances de contrôle ou d'évaluation du Parlement et pouvoirs de leurs rapporteurs

En vertu de l'article 5 *bis* de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, une commission spéciale ou permanente peut convoquer toute personne dont elle estime l'audition nécessaire, réserve faite, d'une part, des sujets de caractère secret et concernant la défense nationale, les affaires étrangères, la sécurité intérieure ou extérieure de l'État, d'autre part, du respect du principe de la séparation de l'autorité judiciaire et des autres pouvoirs.

L'article 5 *ter* de l'ordonnance du 17 novembre 1958 permet aux commissions permanentes ou spéciales de demander à l'assemblée à laquelle elles appartiennent, pour une mission déterminée et une durée n'excédant pas six mois, de leur conférer les prérogatives attribuées aux commissions d'enquêtes. Ces prérogatives sont énumérées à l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958. La commission d'enquête peut demander à la Cour des comptes de procéder à une enquête sur la gestion des services ou organismes soumis à son contrôle. Les rapporteurs des commissions d'enquête peuvent exercer un contrôle sur pièces et sur place, en se faisant communiquer tous les renseignements et documents de service. Toute personne peut être convoquée en audition par une commission d'enquête, y compris en ayant recours à une exécution forcée, et elle est entendue sous serment.

Le présent article propose d'introduire un nouvel article 5 *ter* A dans l'ordonnance du 17 novembre 1958, afin de conférer aux instances de contrôle et d'évaluation créées au sein du Parlement ou de l'une de ses assemblées, d'une part, le même pouvoir de convocation en audition que celui des commissions permanentes ou spéciales, d'autre part, les mêmes pouvoirs de contrôle que ceux des rapporteurs des commissions d'enquête.

1. L'audition de toute personne par les instances de contrôle ou d'évaluation créées au sein du Parlement

Lors de la réforme du Règlement de l'Assemblée nationale du 29 mai 2009, de nouvelles dispositions avaient été introduites, afin de créer, au sein de l'Assemblée nationale, un Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques.

Ce Comité était notamment chargé par l'article 146-3 du Règlement de réaliser des rapports d'évaluation portant sur des politiques publiques dont le champ dépasse le domaine de compétence d'une seule commission permanente.

Dans le cadre de ces rapports d'évaluation, il avait été proposé d'introduire une disposition prévoyant que le rapport serait présenté au comité « *en présence des responsables administratifs de la politique publique concernée* ». Cette disposition a toutefois été censurée par le Conseil constitutionnel, lors du contrôle de la réforme du Règlement, qui a considéré « *qu'il résulte à la fois des termes des articles 20 et 21 de la Constitution et de l'article 5 bis de l'ordonnance du 17 novembre 1958 susvisée, qui, dans les conditions précédemment rappelées, réserve aux commissions permanentes la possibilité de convoquer toute personne dont elle estime l'audition nécessaire, que le comité ne saurait imposer la présence des responsables administratifs des politiques publiques lors de la présentation des rapports relatifs à ces politiques* »⁽¹⁾.

Le premier alinéa du nouvel article 5 *ter* A introduit dans l'ordonnance du 17 novembre 1958, en prévoyant une disposition relative au droit de convoquer toute personne en audition, devrait permettre d'aboutir à un objectif proche de celui qui était recherché lors de la réforme du Règlement.

Les conditions dans lesquelles une personne pourra être convoquée sont transposées de celles prévues pour la convocation d'une personne par une commission permanente ou spéciale. Par conséquent, les mêmes restrictions, relatives au respect du principe de la séparation de l'autorité judiciaire et du caractère secret concernant la défense nationale, les affaires étrangères, la sécurité intérieure ou extérieure de l'État, s'appliqueront.

En outre, dans la mesure où la censure du Conseil constitutionnel se fondait sur les termes des articles 20 et 21 de la Constitution, il ne sera sans doute pas possible de convoquer un responsable administratif d'une politique publique évaluée sans que le ministre dont relève ce responsable administratif ne donne son accord.

Enfin, la sanction prévue en cas de refus de répondre à la convocation est identique à celle prévue en cas de convocation à une audition par une commission permanente ou spéciale : 7 500 euros d'amende. Elle est donc moindre que la sanction prévue en cas de refus de comparaître, de déposer ou de prêter serment devant une commission d'enquête⁽²⁾.

Les termes « *instances créées au sein du Parlement ou de l'une de ses deux assemblées pour contrôler l'action du Gouvernement et évaluer les politiques publiques* » retenus par le texte initial de la proposition de loi couvrent très largement tant les structures propres à l'une ou l'autre des assemblées que les

(1) Conseil constitutionnel, décision n° 2009-581 DC du 25 juin 2009 précitée, considérant 61.

(2) Dans ce cas, l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 prévoit deux ans d'emprisonnement et une amende de 7 500 euros.

structures communes aux deux assemblées. Au titre des instances propres à chaque assemblée, pourraient ainsi bénéficier de la nouvelle disposition :

— à l'Assemblée nationale, le Comité de contrôle et d'évaluation des politiques publiques, créé par l'article 146-2 du Règlement de l'Assemblée nationale, les missions d'évaluation et de contrôle créées par la commission des Finances (MEC) et par la commission des Affaires sociales (MECSS), les missions d'information créées par la Conférence des présidents sur proposition du Président de l'Assemblée nationale, en vertu de l'article 145, alinéa 4 du Règlement, ainsi que les missions d'information temporaire confiées à un ou plusieurs de leurs membres par les commissions permanentes, en vertu de l'article 145, alinéa 2 du Règlement ;

— au Sénat, la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation ainsi que la délégation sénatoriale à la prospective prévues par l'article XVII *bis* de l'Instruction générale du Bureau du Sénat, les MECSS et les missions d'information prévues par l'article 21 du Règlement du Sénat.

— dans chacune des assemblées, la délégation parlementaire aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes, prévue par l'article 6 *septies* de l'ordonnance du 17 novembre 1958.

Les délégations parlementaires communes aux deux assemblées seraient également concernées. Il en va ainsi pour l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (OPECST), qui a notamment pour mission de procéder à des évaluations. Cet Office dispose néanmoins déjà de la possibilité de se voir conférer les prérogatives des commissions d'enquête, au titre desquelles figure le pouvoir de convoquer en audition toute personne ⁽¹⁾.

Dans le cas particulier de la délégation parlementaire au renseignement, laquelle, en raison de son objet même, doit avoir des compétences qui se concilient avec les impératifs du secret de la défense nationale, la disposition introduite par le présent article ne devrait en tout état de cause pas être applicable. Les pouvoirs d'audition de cette délégation sont en effet définis de manière limitative par l'ordonnance du 17 novembre 1958, qui ne l'autorise à entendre qu'une liste limitative de personnes ⁽²⁾.

Par ailleurs, les commissions d'enquête, bien qu'étant des instances créées à titre temporaire au sein d'une assemblée pour contrôler l'action du Gouvernement ou évaluer les politiques publiques, bénéficient déjà de dispositions sembla-

(1) *En vertu du deuxième alinéa du VI de l'article 6 ter de l'ordonnance du 17 novembre 1958* : « En cas de difficulté dans l'exercice de sa mission, la délégation peut demander, pour une durée n'excédant pas six mois, à l'assemblée d'où émane la saisine de lui conférer les prérogatives attribuées par l'article 6 ci-dessus aux commissions parlementaires d'enquête, à leurs présidents et à leurs rapporteurs. »

(2) *En vertu du troisième alinéa du III de l'article 6 nonies de l'ordonnance du 17 novembre 1958* : « La délégation peut entendre le Premier ministre, les ministres et le secrétaire général de la défense nationale. S'agissant des agents exerçant ou ayant exercé des fonctions au sein des services mentionnés au premier alinéa du présent III, seuls les directeurs en fonction de ces services peuvent être entendus. »

bles à celles introduites par le présent article, en vertu de l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 ⁽¹⁾.

Votre commission, suivant l'avis de la commission des Finances, vous propose de restreindre le bénéfice des nouvelles dispositions aux seules instances créées au sein de l'une des assemblées du Parlement pour contrôler l'action du Gouvernement ou évaluer des politiques publiques dont le champ dépasse le domaine de compétence d'une seule commission permanente. Seraient ainsi exclues du bénéfice de la disposition les missions d'information et les missions d'évaluation et de contrôle. En seraient également exclues les délégations parlementaires communes aux deux assemblées (OPECST, délégation au renseignement). En revanche, les délégations parlementaires propres à chaque assemblée (délégations aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes, délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation, délégation sénatoriale à la prospective) et le CEC de l'Assemblée nationale bénéficieraient de la disposition. Serait ainsi limité le nombre de structures disposant du pouvoir de convoquer en audition contraignante, sans que la disposition perde pour autant de son efficacité.

2. Les pouvoirs des rapporteurs des instances de contrôle ou d'évaluation créées au sein du Parlement

En vertu de l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958, les rapporteurs des commissions d'enquête exercent leur mission *« sur pièces et sur place. Tous les renseignements de nature à faciliter cette mission doivent leur être fournis. Ils sont habilités à se faire communiquer tous documents de service, à l'exception de ceux revêtant un caractère secret et concernant la défense nationale, les affaires étrangères, la sécurité intérieure ou extérieure de l'État, et sous réserve du respect du principe de la séparation de l'autorité judiciaire et des autres pouvoirs. »*

Le contrôle sur pièces et sur place et la communication de tout document demandé sont des prérogatives qui peuvent également être accordées aux rapporteurs des commissions permanentes ou spéciales, dans la mesure où une commission permanente ou spéciale en a fait la demande à l'assemblée, pour une mission déterminée et une durée n'excédant pas six mois, en vertu de l'article 5 *ter* de l'ordonnance du 17 novembre 1958 ⁽²⁾. De même, les membres des missions d'évaluation et de contrôle peuvent procéder à toutes auditions qu'ils jugent utiles

(1) *En vertu du troisième alinéa du II de l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 : « Toute personne dont une commission d'enquête a jugé l'audition utile est tenue de déférer à la convocation qui lui est délivrée, si besoin est, par un huissier ou un agent de la force publique, à la requête du président de la commission. A l'exception des mineurs de seize ans, elle est entendue sous serment. Elle est, en outre, tenue de déposer, sous réserve des dispositions des articles 226-13 et 226-14 du code pénal. »*

(2) *Cette disposition résulte de la loi n° 96-517 du 14 juin 1996 tendant à élargir les pouvoirs d'information du Parlement et à créer un Office parlementaire d'évaluation des politiques publiques, dans laquelle elle a été introduite à l'initiative du Sénat.*

et à toutes investigations sur pièces et sur place et obtenir la communication de tous les renseignements et documents d'ordre financier et administratif⁽¹⁾.

Le deuxième alinéa du nouvel article 5 *ter* A prévoit que les rapporteurs des instances parlementaires de contrôle et d'évaluation exercent leurs missions dans les conditions prévues pour les rapporteurs des commissions d'enquête. La sanction prévue en cas de refus de communiquer les documents ou d'opposition aux pouvoirs de contrôle est identique à celle prévue en cas de refus d'être auditionné : 7 500 euros d'amende.

De la même manière que la disposition relative à la convocation en audition, la disposition relative aux pouvoirs des rapporteurs ne devrait en tout état de cause pas être applicable à la délégation au renseignement, dont les membres disposent de pouvoirs d'investigation définis de manière limitative par le IV de l'article 6 *nonies* de l'ordonnance du 17 novembre 1958⁽²⁾. Par ailleurs, l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques dispose déjà, en vertu du VI de l'article 6 *ter* de l'ordonnance du 17 novembre 1958, des pouvoirs de contrôle sur pièces et sur place qui sont conférés au président, au rapporteur général et aux rapporteurs spéciaux des commissions des finances par l'article 164 de l'ordonnance du 30 décembre 1958 portant loi de finances pour 1959. Au vu de cette situation des deux instances communes aux deux assemblées, il ne semble pas nécessaire qu'elles bénéficient de la présente disposition.

Comme le souligne l'exposé des motifs de la proposition de loi, il s'agit de leur permettre « *notamment lorsque [ces instances de contrôle et d'évaluation] seront sollicitées pour examiner une étude d'impact, sans préjudice de la compétence des commissions permanentes et de la Conférence des Présidents, d'obtenir communication des informations qui leur sont nécessaires* ». Cette disposition est conforme à ce que proposait le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques : « *Conformément aux débats qui ont eu lieu au sein du Comité d'évaluation et de contrôle lors de sa réunion du 8 octobre 2009, il serait souhaitable de doter les rapporteurs chargés de vérifier les études d'impact des moyens juridiques leur permettant d'obtenir tous les renseignements dont ils ont besoin pour exercer leur mission.* »⁽³⁾

La Conférence des Présidents de l'Assemblée nationale ne disposant que d'un délai de dix jours pour s'opposer à l'inscription à l'ordre du jour d'un projet

(1) Respectivement en vertu de l'article 57 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances pour les missions d'évaluation et de contrôle créées par les commissions des Finances et en vertu de l'article L.O. 111-9 du code de la sécurité sociale pour les missions d'évaluation et de contrôle créées par les commissions des Affaires sociales.

(2) En vertu du premier alinéa du IV de l'article 6 *nonies* de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 : « Les membres de la délégation sont autorisés ès qualités à connaître des informations ou des éléments d'appréciation définis au III et protégés au titre de l'article 413-9 du code pénale, à l'exclusion des données dont la communication pourrait mettre en péril l'anonymat, la sécurité ou la vie d'une personne relevant ou non des services intéressés, ainsi que les modes opératoires propres à l'acquisition du renseignement. »

(3) MM. Claude Goasguen et Jean Mallot, Rapport d'information au nom du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques sur les critères de contrôle des études d'impact accompagnant les projets de loi, Assemblée nationale, XIII^e législature, 19 novembre 2009, n° 2094, page 38.

de loi dont l'étude d'impact ne remplirait pas les conditions prévues par la loi organique du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution, il importe en effet que l'instance chargée d'éclairer le choix de la Conférence des Présidents dispose d'instruments contraignants pour mener à bien ses travaux en peu de temps.

Toutefois, si, lors de la réforme du Règlement, il avait été prévu que le CEC soit directement l'instance de référence en matière d'études d'impact⁽¹⁾, l'organisation interne qui a finalement été préconisée par le Président Bernard Accoyer⁽²⁾ est sensiblement différente, puisqu'elle consiste à confier à titre principal à la commission permanente concernée le soin de désigner deux membres pour examiner la conformité d'une étude d'impact aux prescriptions de la loi organique du 15 avril 2009. Le CEC ne serait sollicité pour donner son avis sur une étude d'impact que dans l'hypothèse où le président de la commission permanente compétente rencontrerait une difficulté, lorsque le choix de la commission compétente serait retardé ou lorsqu'une commission spéciale serait constituée, et enfin dans l'hypothèse où la Conférence des Présidents elle-même considérerait qu'il existe un doute sur la conformité de l'étude d'impact aux exigences organiques.

De la même manière que pour le pouvoir de convoquer toute personne en audition, il est plus satisfaisant de limiter le nombre de structures dont les rapporteurs pourront procéder à des contrôles sur pièces et sur place. Par conséquent, votre commission vous propose de retenir la limitation de la disposition aux seules instances permanentes créées au sein de l'une des assemblées du Parlement pour contrôler l'action du Gouvernement ou évaluer des politiques publiques dont le champ dépasse le domaine de compétence d'une seule commission permanente.

D'autre part, la commission des Finances a présenté un amendement ayant pour objet de préciser que les pouvoirs conférés aux rapporteurs de ces instances devraient être exercés « conjointement ». M. Georges Tron, rapporteur pour avis, a expliqué que cette proposition s'inspirait des méthodes de travail de la mission d'évaluation et de contrôle (MEC) de la commission des Finances de l'Assemblée nationale, au sein de laquelle les travaux sont conduits par un député de la majorité associé à un député de l'opposition.

Dans la mesure où l'article 146-3 du Règlement prévoit que le Comité d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée nationale désigne, pour chaque évaluation, deux rapporteurs, dont l'un appartient à un groupe de l'opposition, votre commission a suivi l'avis de la commission des Finances et décidé que le contrôle sur pièces et sur place et le droit d'obtenir la communication de tout document de-

(1) M. Jean-Luc Warsmann expliquait, dans son commentaire du futur article 146-5 du Règlement, qu'il était prévu de permettre « au président de la commission à laquelle a été renvoyée un projet de loi de saisir le CEC, afin que ce dernier donne son avis sur les documents rendant compte de l'étude d'impact qui sont joints au projet de loi. » (Rapport au nom de la commission des Lois sur le projet de résolution de M. Bernard Accoyer tendant à modifier le Règlement de l'Assemblée nationale, *Assemblée nationale, XIII^e législature*, n° 1630, 30 avril 2009, page 269)

(2) Cf annexe (note sur la procédure d'examen des études d'impact).

vraient être exercés « conjointement » par les rapporteurs des instances permanentes chargées de contrôler ou d'évaluer. Cette exigence ne signifie pas que les deux co-rapporteurs doivent être physiquement présents pour tout contrôle, mais qu'un contrôle ne pourra être exercé par l'un d'eux que si l'autre ne s'y oppose pas.

*

* *

La Commission est d'abord saisie de l'amendement CL 1 de la commission des finances saisie pour avis, faisant l'objet du sous-amendement CL 5 du rapporteur.

M. le rapporteur. La définition des instances d'évaluation retenue par la proposition de loi est très large. Or, dans la mesure où des pouvoirs spéciaux sont attachés à cette définition, il est souhaitable de ne retenir que les instances permanentes d'évaluation et de contrôle dont le champ dépasse le domaine de compétence d'une seule commission permanente. Avis favorable, donc, sous réserve de l'adoption de mon sous-amendement de précision.

M. René Dosière. Cet amendement relève donc de la même philosophie que le CL 3.

La Commission adopte le sous-amendement CL 5.

Elle adopte ensuite l'amendement CL 1 ainsi sous-amendé.

Puis, elle examine l'amendement CL 6 du rapporteur.

M. le rapporteur. Il s'agit d'un amendement de précision. Dans la mesure où le Comité d'évaluation et de contrôle est susceptible de désigner comme rapporteurs des députés qui ne sont pas membres du Comité, il est préférable d'adopter une rédaction qui leur assure les mêmes droits.

La Commission adopte l'amendement.

Elle est ensuite saisie de l'amendement CL 2 de la commission des finances.

M. le rapporteur. L'amendement prévoit la possibilité pour deux co-rapporteurs d'exercer leur mission de façon conjointe. J'y suis favorable, même si cela peut présenter des inconvénients en cas d'abus. En effet, si l'un des deux rapporteurs n'est pas d'accord, cela peut paralyser le système. Il semble cependant que cela fonctionne bien à la MEC.

M. Georges Tron, rapporteur pour avis. Je suis sensible à l'observation de M. Vidalies sur les pouvoirs de l'opposition. Mais contrairement au CEC, la mission d'évaluation et de contrôle de la commission des finances n'est pas autonome : son fonctionnement est subordonné à la saisine de la commission des fi-

nances. Pour chacun des sujets soumis à une étude, deux rapporteurs sont nommés, l'un issu de la majorité, l'autre de l'opposition, qui disposent des mêmes prérogatives et doivent donc s'efforcer de dépasser d'éventuels désaccords. Ce système fonctionne bien, et permet en outre de démultiplier les capacités d'intervention.

M. René Dosière. Je souhaite bien mesurer les conséquences de l'amendement, car j'effectue, avec Christian Vanneste, la première mission de contrôle et d'évaluation du CEC, portant sur les autorités administratives indépendantes. Chaque co-rapporteur disposerait donc des mêmes pouvoirs d'investigation, mais cela signifie-t-il qu'ils seraient toujours obligés de les exercer ensemble ? S'il en était ainsi, cela pourrait poser des problèmes matériels.

M. le président Jean-Luc Warsmann. Qui dit « conjointement » veut dire ensemble.

M. le rapporteur. C'est tout le problème de l'emploi du mot « conjointement ». Ce dernier signifie avant tout que l'exercice de ces pouvoirs d'investigation est soumis à un accord préalable entre les deux co-rapporteurs. On peut imaginer qu'en certaines circonstances, un rapporteur – de l'opposition comme de la majorité – soit amené à refuser de procéder à une vérification dans un lieu donné. Dans ce cas, la situation serait bloquée si l'on suit la rédaction proposée par M. Tron. De même, on peut se demander, en cas d'enquête sur le terrain, s'il est nécessaire que les deux rapporteurs soient présents.

Nous avons longuement réfléchi à tout cela, mais au final, il y a lieu d'être optimiste : dans la mesure où le système a déjà fonctionné dans le passé, il ne devrait pas en être autrement dans l'avenir.

M. le rapporteur pour avis. Le système fonctionne, en effet, y compris lorsque d'autres commissions sont concernées. La MEC a été saisie ces derniers mois de plusieurs missions auxquelles ont participé des membres de commissions saisies au fond, majorité et opposition confondues. Cela n'a jamais posé de problème. Je précise en outre que « conjointement » ne signifie pas « simultanément ».

M. le rapporteur. C'est toute la question.

M. le rapporteur pour avis. À partir du moment où il existe un accord de principe pour se rendre quelque part, l'un des deux rapporteurs peut y aller seul.

M. Jérôme Lambert. J'ai une expérience similaire au sein de la commission des affaires européennes, où le travail est fréquemment organisé autour de deux rapporteurs, y compris sur des sujets sensibles. Une différence d'approche peut se manifester, au point, d'ailleurs, que des avis différents sont parfois exprimés dans nos rapports. C'est une source d'enrichissement : ainsi, les questions sont abordées sous tous leurs aspects.

La Commission adopte l'amendement.

Elle adopte ensuite l'article 1^{er} modifié.

Article 2

(article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958)

Règles relatives au compte rendu des auditions des commissions d'enquête

La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a introduit dans la Constitution un nouvel article 51-2, relatif aux commissions d'enquête parlementaires.

Cet article de la Constitution confie au règlement de chaque assemblée parlementaire le soin de fixer les conditions de création des commissions d'enquête et à la loi celui de déterminer leurs règles d'organisation et de fonctionnement.

Au regard de cette nouvelle répartition des compétences entre loi et règlement d'assemblée, une disposition relative aux modalités selon lesquelles les personnes entendues par une commission d'enquête sont admises à prendre connaissance du compte rendu de leur audition et à faire part de leurs observations, qui figurait dans le Règlement de l'Assemblée nationale jusqu'à la révision du Règlement du 29 mai 2009, a été censurée par le Conseil constitutionnel, qui a considéré que cette disposition relevait du domaine de la loi ⁽¹⁾.

Par le présent article, il est proposé de tirer les conséquences de cette censure et de faire figurer dans l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958, relatif aux commissions d'enquête, les dispositions ainsi censurées.

La rédaction proposée est identique à celle qui figurait jusqu'à la réforme du 29 mai 2009 dans l'article 142 du Règlement de l'Assemblée nationale. Elle prévoit que toute personne entendue par une commission d'enquête est admise à prendre connaissance du compte rendu de son audition. Lorsque l'audition a été effectuée sous le régime du secret, cette communication a lieu sur place. Si aucune correction ne peut être apportée au compte rendu, des observations écrites peuvent toutefois être formulées par l'intéressé, et soumises à la commission d'enquête, laquelle peut décider d'en faire état dans son rapport.

*

* *

La Commission adopte l'article 2 sans modification.

(1) Conseil constitutionnel, décision n° 2009-581 DC du 25 juin 2009 précitée, considérants 51 à 53.

Article 3

(article L. 132-5 [nouveau] du code des juridictions financières)

Assistance de la Cour des comptes au Parlement pour l'évaluation des politiques publiques

L'article 47-2 de la Constitution consacre la mission d'assistance de la Cour des comptes au Parlement : « *La Cour des comptes assiste le Parlement dans le contrôle de l'action du Gouvernement. Elle assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances et de l'application des lois de financement de la sécurité sociale ainsi que dans l'évaluation des politiques publiques.* »

Au titre de l'assistance dans le contrôle de l'exécution des lois de finances et de l'application des lois de financement de la sécurité sociale, des dispositions organiques spécifiques servent aujourd'hui de fondement aux demandes des commissions permanentes concernées des deux assemblées :

— les commissions des finances des deux assemblées peuvent, sur le fondement du 2° de l'article 58 de la loi organique relative aux lois de finances, demander à la Cour des comptes la réalisation de toute enquête sur la gestion des services ou organismes qu'elle contrôle, les conclusions devant obligatoirement être communiquées dans un délai de huit mois après la formulation de la demande à la commission, qui statue sur leur publication ;

— les commissions des deux assemblées compétentes pour l'examen des projets de loi de financement de la sécurité sociale peuvent, sur le fondement de l'article L.O. 132-3-1 du code des juridictions financières, demander à la Cour des comptes de procéder, sur les questions relatives aux lois de financement de la sécurité sociale, à des enquêtes sur des organismes soumis à son contrôle, la commission devant statuer sur la publication des conclusions de ces enquêtes.

Les commissions des Finances des deux assemblées demandent chacune environ quatre enquêtes à la Cour des comptes chaque année. De la même manière, les commissions des Affaires sociales des deux assemblées formulent en moyenne deux demandes par an. Ces demandes peuvent parfois émaner d'une mission d'évaluation et de contrôle. La Cour des comptes y répond alors, tout en considérant que ces demandes sont formulées par la commission au sein de laquelle la mission d'évaluation et de contrôle est créée ⁽¹⁾.

Jusqu'à présent, en dépit de la rédaction de l'article 47-2 de la Constitution, aucune autre instance parlementaire n'a demandé à la Cour des comptes qu'elle effectue un travail d'évaluation ou de contrôle pour son compte.

(1) Pour un exemple récent, voir la communication sur les taxes sur le médicament humain ainsi que la communication sur la consommation et la prescription de médicaments annexées au Rapport d'information déposé par la commission des Affaires culturelles, familiales et sociales en conclusion des travaux de la mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale sur la prescription, la consommation et la fiscalité des médicaments, *Assemblée nationale, XIII^e législature, n° 848, 30 avril 2008.*

La résolution du 29 mai 2009 modifiant le Règlement de l'Assemblée nationale prévoyait de permettre au Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de recourir à l'assistance de la Cour des comptes pour les évaluations des politiques publiques qu'il pourrait être conduit à mener. Cette disposition a été censurée par le Conseil constitutionnel, qui a considéré qu'« *il n'appartient pas au règlement mais à la loi de déterminer les modalités selon lesquelles un organe du Parlement peut demander cette assistance* » de la Cour des comptes.

Depuis lors, le fait que le Comité d'évaluation et de contrôle, voire tout autre organe interne à l'une ou l'autre assemblée, puisse demander l'assistance de la Cour des comptes sur le seul fondement de l'article 47-2 de la Constitution, en l'absence de texte d'application, fait discussion.

Comme l'a expliqué M. François Goulard lors de la réunion du Comité d'évaluation et de contrôle du jeudi 3 décembre 2009 : « *Un point pose aujourd'hui problème : pouvons-nous, oui ou non, bénéficier de l'assistance de la Cour des comptes ? [...] Le Premier président de la Cour des comptes s'était engagé, dans un premier temps, à assister [le Comité d'évaluation et de contrôle] dans sa mission d'évaluation, nonobstant l'absence de texte en ce sens. Il ressort des échanges que nous avons pu avoir avec Mme Claire Bazy-Malaurie, présidente de chambre, déléguée par la Cour à cet effet, que la position de son Premier président semble maintenant sensiblement plus en retrait puisqu'il estimerait qu'une loi doit prévoir explicitement l'intervention de la Cour dans ce cas de figure. Or, si un projet de loi portant réforme des juridictions financières a bien été déposé sur le Bureau de l'Assemblée nationale, nous ignorons quand il sera examiné et quand la loi sera promulguée. Il serait pourtant utile de pouvoir faire appel à la Cour des comptes pour mener à bien nos évaluations.* »⁽¹⁾

Lors de son audition du mercredi 7 octobre 2009 par votre commission, le regretté Premier président Philippe Séguin avait déjà estimé : « *La création du CEC, le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques, constitue un progrès indéniable. Comme l'a indiqué le Conseil constitutionnel, il conviendra toutefois que la loi précise les conditions dans lesquelles le CEC peut demander son appui à la Cour [des comptes].* »⁽²⁾

Le présent article remédie à cette lacune, en proposant d'insérer dans le chapitre du code des juridictions financières consacré aux relations avec le Parlement un article L. 132-5 prévoyant que la Cour des comptes peut être saisie d'une demande d'évaluation d'une politique publique.

La rédaction proposée par le texte initial de la proposition de loi est presque identique à celle qui figure dans le II de l'article 8 du projet de loi portant réforme des juridictions financières qui a été déposé sur le bureau de l'Assemblée

(1) M. François Goulard a ainsi déposé le 21 décembre 2009 sur le bureau de l'Assemblée nationale une proposition de loi n° 2187 visant à élargir la saisine de la Cour des comptes dans sa mission d'assistance au Parlement.

(2) Voir compte rendu n° 2 (session ordinaire 2009-2010) de la commission des Lois de l'Assemblée nationale.

nationale en octobre dernier. Elle prévoit les instances parlementaires susceptibles de formuler des demandes à la Cour des comptes, la forme que doit prendre l'assistance de la Cour des comptes et les règles de publication du rapport remis par la Cour des comptes.

Les autorités compétentes pour formuler une demande d'évaluation d'une politique publique par la Cour des comptes seraient, en vertu du premier alinéa de l'article L. 132-5 du code des juridictions financières :

- le président de l'Assemblée nationale et le président du Sénat ;
- le président de toute instance créée au sein du Parlement ou de l'une de ses assemblées pour procéder à l'évaluation des politiques publiques ⁽¹⁾.

Par ailleurs, l'article 58 de la loi organique prévoit aujourd'hui que la Cour des comptes peut être sollicitée par les commissions des Finances des deux assemblées pour réaliser des enquêtes. De même, l'article L.O. 132-3-1 du code des juridictions financières permet aux commissions saisies au fond des projets de loi de financement de la sécurité sociale de demander à la Cour des comptes de procéder à des enquêtes. Enfin, l'article L. 132-4 du code des juridictions financières permet aux commissions d'enquête parlementaires de demander des enquêtes à la Cour des comptes.

Afin d'éviter ainsi une prolifération des demandes concurrentes, votre commission, suivant l'avis de la commission des Finances, a accepté de subordonner la formulation de toute demande d'assistance de la Cour des comptes par une instance permanente d'évaluation au filtre du président de l'assemblée concernée.

En outre, sur proposition de votre rapporteur, votre commission a souhaité compléter le dispositif proposé par la commission des Finances, afin de laisser au président de chacune des assemblées la faculté de saisir la Cour des comptes *pro prio motu*, et afin d'introduire également une initiative des commissions permanentes autres que celles des Finances et des Affaires sociales.

Les instances pouvant proposer au président de l'assemblée concernée de saisir la Cour des comptes d'une demande d'évaluation d'une politique publique transversale seraient par conséquent :

(1) Seraient ainsi concernés le président du Comité d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée nationale, le président de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (lequel est alternativement un député et un sénateur), les présidents des délégations parlementaires aux droits des femmes, les présidents de la délégation sénatoriale à la prospective et de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation, le président d'une commission d'enquête parlementaire, le président d'une mission d'évaluation et de contrôle créée par une commission des Finances ou par une commission des Affaires sociales, le président d'une mission d'information créée par une commission permanente, ou à l'Assemblée nationale le président d'une mission d'information créée par la Conférence des Présidents.

— le Comité d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée nationale (notamment la faculté pour le président de l'Assemblée nationale, qui est président de ce Comité, de demander de son propre chef l'assistance de la Cour des comptes) ;

— les délégations parlementaires aux droits des femmes des deux assemblées ;

— la délégation sénatoriale à la prospective et la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation.

D'autre part, chacune des commissions permanentes pourrait également proposer au président de l'assemblée concernée de saisir la Cour des comptes.

Votre rapporteur tient à souligner qu'il ne serait pas opportun d'étendre à l'excès le nombre d'instances susceptibles de proposer une demande d'assistance de la Cour des comptes pour évaluer une politique publique, et notamment d'y inclure les missions d'information ⁽¹⁾.

Le président de chacune des deux assemblées filtrera les demandes et ne transmettra que celles qu'il jugera s'inscrire pleinement dans le programme d'évaluation des politiques publiques de son assemblée.

La rédaction initiale du deuxième alinéa de l'article L. 132-5 prévoyait que le rapport élaboré par la Cour des comptes serait communiqué à l'autorité en ayant fait la demande, « *dans un délai convenu après consultation du premier président de la Cour des comptes* ».

Il est très certainement utile qu'un dialogue constructif puisse permettre d'aboutir à un calendrier de travail commun. Néanmoins, votre rapporteur juge nécessaire d'encadrer ce dialogue, en prévoyant, d'une part, que le délai de remise du rapport de la Cour des comptes sera *in fine* déterminé par l'autorité à l'origine de la saisine, d'autre part, que ce délai ne pourra en aucun cas être supérieur à douze mois.

Une exigence d'un délai maximal de douze mois semble raisonnable. En ce qui concerne les enquêtes qui peuvent aujourd'hui être demandées par des commissions permanentes à la Cour des comptes, celles demandées par les commissions des Finances, en vertu du 2° de l'article 58 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, doivent être rendues « *dans un délai de huit mois* ». La disposition équivalente de l'article L.O. 132-3-1 du code des juridictions financières, relative aux enquêtes demandées par les commissions des Affaires sociales, ne prévoit aucun délai pour la réponse de la Cour des comptes. Pour autant, lorsqu'une commission des Affaires sociales formule une demande, la Cour des comptes s'efforce d'y répondre dans un délai de huit mois. Par exemple,

(1) Les commissions d'enquête peuvent pour leur part déjà demander à la Cour des comptes de procéder à des enquêtes en vertu de l'article L. 132-4 du code des juridictions financières. Quant aux missions d'évaluation et de contrôle (MEC et MECSS), elles peuvent déjà obtenir des enquêtes de la Cour des comptes par le biais des commissions des Finances ou des Affaires sociales au sein desquelles elles sont créées.

l'enquête sur l'intégration dans un barème des taux de cotisations patronales et des exonérations bas salaires sur les heures supplémentaires, demandée le 26 septembre 2007 par la commission des Affaires culturelles, familiales et sociales de l'Assemblée nationale, a été remise le 19 mai 2008. La Cour des comptes arrive par conséquent déjà à respecter des délais plus brefs. Qui plus est, les rapporteurs du Comité d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée nationale sont nommés pour une mission de douze mois au maximum, en vertu du cinquième alinéa de l'article 146-3 du Règlement de l'Assemblée nationale, et tout rapport demandé à la Cour des comptes qui serait remis postérieurement perdrait une grande partie de son intérêt pour le travail parlementaire d'évaluation.

Enfin, le troisième alinéa de l'article L. 132-5 confie à l'autorité ayant demandé l'assistance de la Cour des comptes le soin de statuer sur la publication du rapport. Cette disposition est similaire à celles qui prévoient, au 2^o de l'article 58 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, et à l'article L.O. 132-3-1 du code des juridictions financières, que les commissions permanentes qui ont demandé une enquête à la Cour des comptes statuent sur la publication de cette enquête. Afin de donner tout son sens à cette dernière disposition, votre commission a souhaité préciser qu'il reviendra à l'instance permanente d'évaluation ou à la commission permanente à l'origine de la demande d'assistance de statuer sur la publication du rapport de la Cour des comptes qui lui aura été transmis. En revanche, quand la demande sera formulée par le président de l'Assemblée nationale ou le président du Sénat de son propre chef, il reviendra à lui seul de décider de la publication du rapport de la Cour des comptes.

L'assistance instituée par le présent article se fonde sur l'article 47-2 de la Constitution. Le Conseil constitutionnel a toutefois déjà eu à plusieurs reprises l'occasion de considérer que, dans la mesure où la Cour des comptes est chargée conjointement d'une mission d'assistance du Parlement et du Gouvernement, « *il appartiendra aux autorités compétentes de la Cour des comptes de faire en sorte que l'équilibre voulu par le constituant ne soit pas faussé au détriment de l'un de ces deux pouvoirs* » ⁽¹⁾.

Cette réserve d'interprétation devrait donner à la Cour des comptes une latitude pour interpréter son concours aux demandes qui seront formulées sur le fondement de l'article L. 132-5 du code des juridictions financières. Il conviendra en effet de concilier ces demandes avec celles qui peuvent être formulées spécifiquement par les commissions des finances et les commissions des affaires sociales des deux chambres, en vertu de dispositions organiques, et avec le programme de travail spécifique de la Cour des comptes.

Par ailleurs, le Conseil constitutionnel a considéré que les travaux d'évaluation conduits par le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale ne peuvent concerner « *l'évaluation de toute*

(1) *Décision n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001, Loi organique relative aux lois de finances, considérant n° 107 et décision n° 2005-519 DC du 29 juillet 2005, Loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale, considérant n° 36.*

question relative aux finances publiques et aux finances sociales », ces évaluations étant réservées par des dispositions organiques aux commissions des finances (article 57 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances) et aux commissions des affaires sociales (article L.O. 111-9 du code de la sécurité sociale) des deux chambres ⁽¹⁾.

Enfin, la Cour des comptes ne contrôle pas elle-même les collectivités territoriales et les établissements publics locaux, ce contrôle incombant aux chambres régionales des comptes. Cette répartition des compétences a des conséquences sur les demandes d'assistance, comme l'a souligné le regretté Premier président Philippe Séguin, au cours de l'audition du 7 octobre 2009 précitée : « *quand nous avons été saisis d'une demande d'assistance de la Commission des finances sur les services d'incendie et de secours, il nous a été impossible d'y répondre, car la Commission n'avait pas le droit de saisir les chambres régionales des comptes et nous, nous ne pouvions pas aller sur leur terrain.* » ⁽²⁾ Tant que cette organisation n'est pas modifiée, il demeurera impossible pour la Cour des comptes de répondre à des demandes portant sur des politiques publiques conduites par les collectivités territoriales ou leurs établissements publics. C'est la raison pour laquelle votre rapporteur forme le vœu que le projet de loi portant réforme des juridictions financières, déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale le 28 octobre 2009, puisse être rapidement examiné par le Parlement.

Il conviendra donc d'être attentif à ces différentes contraintes lorsque seront formulées des demandes d'évaluation d'une politique publique à la Cour des comptes sur le fondement du nouvel article L. 132-5 du code des juridictions financières.

*
* *

La Commission examine l'amendement CL 3 de la commission des finances, qui fait l'objet des sous-amendements CL 10 et CL 4 du rapporteur.

M. le rapporteur. L'amendement de la commission des finances prévoit que les demandes de rapport d'évaluation à la Cour des comptes sont formulées par les présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat, sur proposition d'une instance permanente d'évaluation des politiques publiques. Je suggère pour ma part deux sous-amendements : le premier permet au président de chaque assemblée de demander de sa propre initiative une assistance de la Cour des comptes ; le second précise qu'une demande d'assistance pourra être formulée sur proposition d'une commission permanente dans son domaine de compétence.

M. Alain Vidalies. Les dispositions de l'amendement CL 3 sont plus restrictives que celles de la proposition de loi, puisqu'il limite aux présidents des seu-

(1) Décision n° 2009-581 DC du 25 juin 2009, considérant n° 59.

(2) Voir compte rendu n° 2 (session ordinaire 2009-2010) de la commission des Lois de l'Assemblée nationale.

les instances permanentes le droit de faire appel à l'assistance de la Cour des comptes. Or, c'est essentiellement l'opposition qui souffre de cette restriction, dans la mesure où elle se voit généralement confier la présidence des missions d'information. Si l'on se rappelle par ailleurs que le groupe majoritaire a décidé d'imposer l'un des siens comme rapporteur de la proposition de résolution tendant à créer une commission d'enquête sur les sondages, alors qu'il est de tradition que ce poste revienne au groupe qui a déposé la demande, vous conviendrez que nous soyons inquiets. Je suis donc très défavorable à l'adoption de cet amendement.

M. le rapporteur pour avis. Nous sommes tous d'accord pour juger utile que le CEC puisse solliciter l'assistance de la Cour des comptes. Mais une multiplication des demandes se heurterait au principe de réalité. En effet, la Cour a toujours argué de sa position équidistante entre le Parlement et le Gouvernement, position qu'elle déduit de l'article 47 de la Constitution, pour se donner la possibilité de faire elle-même le tri parmi les demandes. Une extension excessive des saisines risquerait donc de conduire la Cour à ne pas y donner suite. C'est pourquoi je propose que les demandes d'assistance passent par le filtre du président de l'Assemblée nationale ou du Sénat.

Je précise par ailleurs que, par souci de cohérence, j'ai rédigé mon amendement en reprenant la définition du CEC figurant à l'article 146-3 de notre règlement.

Enfin, dans la mesure où le président de l'Assemblée nationale est aussi celui du CEC, je me demande si la disposition contenue dans l'amendement CL 10 ne pose pas un problème juridique.

M. le rapporteur. Le problème, en effet, c'est le principe de réalité. Feu le Premier président de la Cour des comptes voulait que celle-ci puisse examiner au préalable sa capacité à répondre aux demandes formulées par l'Assemblée nationale. Je rappelle que les chambres régionales sont indépendantes de la Cour et que le président n'exerce pas sur elles un pouvoir hiérarchique. En l'absence d'une réforme des chambres financières, Philippe Séguin doutait donc de la possibilité de répondre à des demandes dont le nombre s'avérerait excessif.

Nous progressons lentement dans la voie de l'évaluation et du contrôle, et il me semble donc nécessaire de faire preuve de souplesse, afin de privilégier l'efficacité. C'est pourquoi nous avons préféré exclure du dispositif les missions parlementaires, qui sont – et c'est une bonne chose – de plus en plus nombreuses. Sachons faire preuve de mesure, d'autant que l'opposition dispose d'un « droit de tirage » pour la création de commissions d'enquête.

Pour répondre à M. le rapporteur pour avis, je rappelle que si le président de l'Assemblée nationale est président du CEC *ès qualités*, cette situation pourrait évoluer, et c'est pourquoi il convient de lui donner la possibilité de saisir *proprio motu* la Cour des comptes. L'attribution de pouvoirs étendus aux présidents des deux chambres est d'autant plus utile qu'ils pourront ainsi maintenir un équilibre

entre les différentes instances du Parlement, qui tendent à entrer en concurrence depuis la réforme constitutionnelle.

M. Alain Vidalies. Si l'assistance de la Cour des comptes pose un problème matériel, celui-ci doit être résolu collectivement, par la limitation du nombre de saisines. Or, l'amendement CL 3 tend à faire porter le plus gros de l'effort sur l'opposition, dans la mesure où, hormis le cas de la commission des finances, les seules présidences qui lui sont attribuées sont celles des missions temporaires.

M. René Dosière. Les présidents de missions d'information ne pourraient pas saisir la Cour des comptes. Mais qu'en est-il des présidents de commission d'enquête ?

M. le rapporteur. Les commissions d'enquête ont déjà ce droit, et le conserveront, car nous ne modifions pas l'article L. 132-4 du code des juridictions financières.

M. le rapporteur pour avis. Je précise que non seulement la Cour s'est réservé la possibilité d'effectuer un tri entre les demandes, mais que le Conseil constitutionnel, notamment dans sa décision sur la loi organique relative aux lois de finances, l'a soutenue sur ce point précis. Le risque que j'évoquais à l'instant est donc réel.

*La Commission **adopte** successivement le sous-amendement CL 10 avec une rectification rédactionnelle à l'initiative de M. François Vannson et le sous-amendement CL 4.*

*Puis, elle **adopte** l'amendement CL 3 ainsi **sous-amendé**.*

*Elle **adopte** ensuite l'amendement de précision CL 7 du rapporteur.*

Puis, elle examine l'amendement CL 8 du même auteur.

M. le rapporteur. Nous aurons sans doute des difficultés à harmoniser le travail d'évaluation et de contrôle effectué par l'Assemblée nationale avec le rythme et l'organisation interne de la Cour des comptes. J'espère que cette organisation sera modifiée dans les mois qui viennent, de façon à ce que la Cour puisse répondre à l'obligation nouvelle à laquelle elle est soumise.

On pourrait fixer à huit mois le délai dans lequel la Cour des comptes devra rendre son rapport : c'est le délai actuellement prévu pour répondre aux demandes de la commission des finances. Mais il me semble préférable que ce délai fasse l'objet d'une discussion entre le président de l'Assemblée et la Cour, tout en restant dans une limite de douze mois, correspondant à la durée du mandat des rapporteurs du Comité d'évaluation et de contrôle. Une telle solution aurait l'avantage de la souplesse.

Quoi qu'il en soit, le débat sur l'organisation de la Cour des comptes sera difficile, car les chambres régionales sont hostiles à la réforme proposée.

M. René Dosière. Elles ne sont pas les seules !

La Commission adopte l'amendement.

Elle est ensuite saisie de l'amendement CL 9 du rapporteur.

M. le rapporteur. Il paraît utile de préciser que l'instance à l'origine de la demande d'assistance de la Cour des comptes statue sur la publication du rapport qui lui a été transmis.

La Commission adopte l'amendement.

Elle adopte ensuite l'article 3 modifié.

Puis elle adopte l'ensemble de la proposition de loi modifiée.

*

* *

En conséquence, la commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République vous demande d'adopter la proposition de loi tendant à renforcer les moyens du Parlement en matière de contrôle de l'action du Gouvernement et d'évaluation des politiques publiques dans le texte figurant dans le document joint au présent rapport.

TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte adopté par la Commission
<p>Ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires</p>	<p>Proposition de loi tendant à renforcer les moyens du Parlement en matière de contrôle de l'action du Gouvernement et d'évaluation des politiques publiques</p>	<p>Proposition de loi tendant à renforcer les moyens du Parlement en matière de contrôle de l'action du Gouvernement et d'évaluation des politiques publiques</p>
<p><i>Art. 5 bis. – Cf. annexe.</i></p>	<p>Article 1^{er}</p> <p>Après l'article 5 bis de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, il est inséré un article 5 ter A ainsi rédigé :</p>	<p>Article 1^{er}</p> <p><i>(Alinéa sans modification)</i></p>
<p><i>Art. 6. – Cf. infra art. 2.</i></p>	<p>« Art. 5 ter A. – Les instances créées au sein du Parlement ou de l'une de ses deux assemblées pour contrôler l'action du Gouvernement et évaluer les politiques publiques peuvent convoquer toute personne dont elles estiment l'audition nécessaire, sous les réserves prévues par l'article 5 bis.</p>	<p>« Art. 5 ter A. – Les instances permanentes créées au sein de l'une des deux assemblées parlementaires pour contrôler l'action du Gouvernement ou évaluer des politiques publiques dont le champ dépasse le domaine de compétence d'une seule commission permanente peuvent convoquer toute personne dont elles estiment l'audition nécessaire, sous les réserves prévues au premier alinéa de l'article 5 bis.</p>
<p><i>Art. 6. – Cf. infra art. 2.</i></p>	<p>« Les rapporteurs de ces instances exercent leur mission dans les conditions prévues au deuxième alinéa du II de l'article 6.</p>	<p>(amendement CL1 et sous-amendement CL5)</p>
<p><i>Art. 6. – Cf. infra art. 2.</i></p>	<p>« Le fait de faire obstacle à l'exercice des prérogatives prévues par le présent article est puni de 7 500 € d'amende. »</p>	<p>« Les rapporteurs désignés par ces instances exercent conjointement leur ...</p>
<p><i>Art. 6. – I. – Outre les commissions mentionnées à l'article 43 de la Constitution seules peuvent être éventuellement créées au sein de chaque assemblée parlementaire des commissions d'enquête ; les dispositions ci-dessous leur sont applicables.</i></p>	<p>Article 2</p>	<p>(amendements CL6 et CL2)</p>
<p><i>Art. 6. – I. – Outre les commissions mentionnées à l'article 43 de la Constitution seules peuvent être éventuellement créées au sein de chaque assemblée parlementaire des commissions d'enquête ; les dispositions ci-dessous leur sont applicables.</i></p>	<p>Article 2</p>	<p><i>(Alinéa sans modification)</i></p>
<p><i>Art. 6. – I. – Outre les commissions mentionnées à l'article 43 de la Constitution seules peuvent être éventuellement créées au sein de chaque assemblée parlementaire des commissions d'enquête ; les dispositions ci-dessous leur sont applicables.</i></p>	<p>Article 2</p>	<p>Article 2</p>
<p><i>Art. 6. – I. – Outre les commissions mentionnées à l'article 43 de la Constitution seules peuvent être éventuellement créées au sein de chaque assemblée parlementaire des commissions d'enquête ; les dispositions ci-dessous leur sont applicables.</i></p>	<p>Article 2</p>	<p><i>(Sans modification)</i></p>

Texte en vigueur

Les commissions d'enquête sont formées pour recueillir des éléments d'information soit sur des faits déterminés, soit sur la gestion des services publics ou des entreprises nationales, en vue de soumettre leurs conclusions à l'assemblée qui les a créées.

Il ne peut être créé de commission d'enquête sur des faits ayant donné lieu à des poursuites judiciaires et aussi longtemps que ces poursuites sont en cours. Si une commission a déjà été créée, sa mission prend fin dès l'ouverture d'une information judiciaire relative aux faits sur lesquels elle est chargée d'enquêter.

Les membres des commissions d'enquête sont désignés de façon à y assurer une représentation proportionnelle des groupes politiques.

Les commissions d'enquête ont un caractère temporaire. Leur mission prend fin par le dépôt de leur rapport et, au plus tard, à l'expiration d'un délai de six mois à compter de la date de l'adoption de la résolution qui les a créées. Elles ne peuvent être reconstituées avec le même objet avant l'expiration d'un délai de douze mois à compter de la fin de leur mission.

II. — Les articles L. 135-5 et L. 132-4 du code des juridictions financières sont applicables aux commissions d'enquête dans les mêmes conditions qu'aux commissions des finances.

Les rapporteurs des commissions d'enquête exercent leur mission sur pièces et sur place. Tous les renseignements de nature à faciliter cette mission doivent leur être fournis. Ils sont habilités à se faire communiquer tous documents de service, à l'exception de ceux revêtant un caractère secret et concernant la défense nationale, les affaires étrangères, la sécurité intérieure ou extérieure de l'État, et sous réserve du respect du principe de la séparation de l'autorité judiciaire et des autres pouvoirs.

Toute personne dont une commission d'enquête a jugé l'audition utile est tenue de déférer à la convocation qui lui est délivrée, si besoin est, par un huissier ou un agent de la force publi-

Texte de la proposition de loi

Texte adopté par la Commission

Texte en vigueur

que, à la requête du président de la commission. À l'exception des mineurs de seize ans, elle est entendue sous serment. Elle est, en outre, tenue de déposer, sous réserve des dispositions des articles 226-13 et 226-14 du code pénal. Les dispositions du troisième alinéa de l'article 41 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse lui sont applicables.

Toute personne qui participe ou a participé aux travaux de la Commission bancaire, du Comité des établissements de crédit et des entreprises d'investissement, de l'Autorité des marchés financiers, du Conseil des marchés financiers, du Conseil de discipline de la gestion financière ou de la Commission de contrôle des assurances est déliée du secret professionnel à l'égard de la commission, lorsque celle-ci a décidé l'application du secret conformément aux dispositions du premier alinéa du IV. Dans ce cas, le rapport publié à la fin des travaux de la commission, ni aucun autre document public, ne pourra faire état des informations recueillies par levée du secret professionnel.

III. – La personne qui ne comparait pas ou refuse de déposer ou de prêter serment devant une commission d'enquête est passible de deux ans d'emprisonnement et de 7 500 € d'amende.

Le refus de communiquer les documents visés au deuxième alinéa du II est passible des mêmes peines.

Dans les cas visés aux deux précédents alinéas, le tribunal peut en outre prononcer l'interdiction, en tout ou partie, de l'exercice des droits civiques mentionnés à l'article 131-26 du code pénal, pour une durée maximale de deux ans à compter du jour où la personne condamnée a subi sa peine.

En cas de faux témoignage ou de subornation de témoin, les dispositions des articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal sont respectivement applicables.

Les poursuites prévues au présent article sont exercées à la requête du président de la commission ou, lorsque

Texte de la proposition de loi

Texte adopté par la Commission

Texte en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte adopté par la Commission
<p>le rapport de la commission a été publié, à la requête du bureau de l'assemblée intéressée.</p>	<p>Après le premier alinéa du IV de l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 précitée, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :</p>	
<p>IV. – Les auditions auxquelles procèdent les commissions d'enquête sont publiques. Les commissions organisent cette publicité par les moyens de leur choix. Toutefois, elles peuvent décider l'application du secret ; dans ce cas, les dispositions du dernier alinéa du présent article sont applicables.</p>	<p>« Les personnes entendues par une commission d'enquête sont admises à prendre connaissance du compte rendu de leur audition. Cette communication a lieu sur place lorsque l'audition a été effectuée sous le régime du secret. Aucune correction ne peut être apportée au compte rendu. Toutefois, l'intéressé peut faire part de ses observations par écrit. Ces observations sont soumises à la commission, qui peut décider d'en faire état dans son rapport. »</p>	
<p>L'assemblée intéressée peut décider, par un vote spécial et après s'être constituée en comité secret de ne pas autoriser la publication de tout ou partie du rapport d'une commission d'enquête.</p>		
<p>Sera punie des peines prévues aux articles 226-13 et 226-14 du code pénal toute personne qui, dans un délai de vingt-cinq ans, sous réserve des délais plus longs prévus à l'article L. 213-2 du code du patrimoine, divulguera ou publiera une information relative aux travaux non publics d'une commission d'enquête, sauf si le rapport publié à la fin des travaux de la commission a fait état de cette information.</p>		
<p>Constitution du 4 octobre 1958</p>	<p>Article 3</p>	<p>Article 3</p>
<p><i>Art. 47-2. – Cf. annexe.</i></p>	<p>Après l'article L. 132-4 du code des juridictions financières, il est inséré un article L. 132-5 ainsi rédigé :</p>	<p><i>(Alinéa sans modification)</i></p>
	<p>« <i>Art. L. 132-5. – Au titre de l'assistance au Parlement dans le domaine de l'évaluation des politiques publiques prévue par l'article 47-2 de la Constitution, la Cour des comptes peut être saisie d'une demande d'évaluation d'une politique publique par le président de</i></p>	<p>« <i>Art. L. 132-5. –</i></p>

Texte en vigueur

Texte de la proposition de loi

Texte adopté par la Commission

l'Assemblée nationale, le président du Sénat ou par le président de toute instance créée au sein du Parlement ou de l'une de ses deux assemblées pour procéder à l'évaluation des politiques publiques.

« L'assistance prend la forme d'un rapport, qui est communiqué à l'autorité qui en a fait la demande dans un délai convenu après consultation du premier président de la Cour des comptes.

« L'autorité qui a demandé l'assistance de la Cour des comptes statue sur la publication du rapport. »

... nationale ou le président du Sénat, de leur propre initiative ou sur proposition d'une commission permanente dans son domaine de compétence ou de toute instance permanente créée au sein d'une des deux assemblées parlementaires pour procéder à l'évaluation de politiques publiques dont le champ dépasse le domaine de compétence d'une seule commission permanente.

(amendement CL3 et sous-amendements CL10 rectifié et CL4)

« L'assistance de la Cour des comptes prend ...

... délai qu'elle détermine, dans la limite de douze mois, après ...

(amendements CL7 et CL8)

« La commission permanente ou l'instance permanente à l'origine de la demande d'assistance de la Cour des comptes statue sur la publication du rapport qui lui a été transmis. »

(amendement CL9)

ANNEXE AU TABLEAU COMPARATIF

Constitution du 4 octobre 1958	36
<i>Art. 47-2.</i>	
Ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires	36
<i>Art. 5 bis.</i>	

Constitution du 4 octobre 1958

Art. 47-2. – La Cour des comptes assiste le Parlement dans le contrôle de l’action du Gouvernement. Elle assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l’exécution des lois de finances et de l’application des lois de financement de la sécurité sociale ainsi que dans l’évaluation des politiques publiques. Par ses rapports publics, elle contribue à l’information des citoyens.

Les comptes des administrations publiques sont réguliers et sincères. Ils donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière.

Ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires

Art. 5 bis. – Une commission spéciale ou permanente peut convoquer toute personne dont elle estime l’audition nécessaire, réserve faite, d’une part, des sujets de caractère secret et concernant la défense nationale, les affaires étrangères, la sécurité intérieure ou extérieure de l’État, d’autre part, du respect du principe de la séparation de l’autorité judiciaire et des autres pouvoirs.

Le fait de ne pas répondre à la convocation est puni de 7 500 € d’amende.

AMENDEMENTS EXAMINÉS PAR LA COMMISSION

Amendement CL1 présenté par M. Georges Tron, rapporteur pour avis au nom de la commission des finances :

Article 1^{er}

Rédiger ainsi l'alinéa 2 :

« *Art. 5 ter A.* – Les instances permanentes créées au sein de l'une des deux assemblées parlementaires pour contrôler l'action du Gouvernement ou évaluer des politiques publiques dont le champ dépasse le domaine de compétence d'une seule commission permanente peuvent convoquer toute personne ... (*le reste sans changement*). »

Amendement CL2 présenté par M. Georges Tron, rapporteur pour avis au nom de la commission des finances :

Article 1^{er}

À l'alinéa 3, après le mot : « exercent », insérer le mot : « conjointement ».

Amendement CL3 présenté par M. Georges Tron, rapporteur pour avis au nom de la commission des finances :

Article 3

À l'alinéa 2 de cet article, substituer aux mots : « par le président de l'Assemblée nationale, le président du Sénat ou par le président de toute instance créée au sein du Parlement ou de l'une de ses deux assemblées pour procéder à l'évaluation des politiques publiques », les mots : « par le président de l'Assemblée nationale ou le président du Sénat, sur proposition de toute instance permanente créée au sein d'une des deux assemblées parlementaires pour procéder à l'évaluation de politiques publiques dont le champ dépasse le domaine de compétence d'une seule commission permanente ».

Sous-amendement CL4 présenté par M. Claude Goasguen, rapporteur, à l'amendement CL3 de la commission des finances :

Article 3

Au dernier alinéa, après le mot : « proposition », insérer les mots : « d'une commission permanente dans son domaine de compétence ou ».

Sous-amendement CL5 présenté par M. Claude Goasguen, rapporteur, à l'amendement CL1 de la commission des finances :

Article 1^{er}

À l'alinéa 2, substituer aux mots : « ... (*le reste sans changement*) », les mots : « dont elles estiment l'audition nécessaire, sous les réserves prévues au premier alinéa de l'article 5 bis ».

Amendement CL6 présenté par M. Claude Goasguen, rapporteur :

Article 1^{er}

À l'alinéa 3, substituer aux mots : « rapporteurs de », les mots : « rapporteurs désignés par ».

Amendement CL7 présenté par M. Claude Goasguen, rapporteur :

Article 3

À l'alinéa 3, après le mot : « assistance », insérer les mots : « de la Cour des comptes ».

Amendement CL8 présenté par M. Claude Goasguen, rapporteur :

Article 3

Après le mot : « délai », rédiger ainsi la fin de l'alinéa 3 : « qu'elle détermine, dans la limite de douze mois, après consultation du premier président de la Cour des comptes. »

Amendement CL9 présenté par M. Claude Goasguen, rapporteur :

Article 3

Rédiger ainsi l'alinéa 4 :

« La commission permanente ou l'instance permanente à l'origine de la demande d'assistance de la Cour des comptes statue sur la publication du rapport qui lui a été transmis. »

Sous-amendement CL10 rectifié présenté par M. Claude Goasguen, rapporteur, à l'amendement CL3 de la commission des finances :

Article 3

Au dernier alinéa, après le mot : « Sénat », insérer les mots : « de leur propre initiative ou ».

ANNEXE

Note sur la procédure d'examen des études d'impact⁽¹⁾

Le troisième alinéa de l'article 39 de la Constitution prévoit que la présentation des projets de loi doit satisfaire aux conditions fixées par une loi organique. La loi organique du 15 avril 2009 dispose que les projets de loi déposés à compter du 1^{er} septembre 2009 doivent faire l'objet d'une étude d'impact. Les documents qui rendent compte de cette étude d'impact doivent être déposés sur le bureau de la première assemblée saisie en même temps que les projets auxquels ils se rapportent.

L'article 9 de la loi organique précitée prévoit que « *la Conférence des présidents de l'assemblée sur le bureau de laquelle le projet de loi a été déposé dispose d'un délai de dix jours suivant le dépôt pour constater que les règles fixées par le présent chapitre sont méconnues* ».

Aux termes du quatrième alinéa de l'article 39 de la Constitution : « *Les projets de loi ne peuvent être inscrits à l'ordre du jour si la Conférence des présidents de la première assemblée saisie constate que les règles fixées par la loi organique sont méconnues. En cas de désaccord entre la Conférence des présidents et le Gouvernement, le président de l'assemblée intéressée ou le Premier ministre peut saisir le Conseil constitutionnel qui statue dans un délai de huit jours* ».

La présente note décrit la procédure qui pourrait être mise en place, à compter du 1^{er} janvier 2010, à l'Assemblée nationale, pour rendre effectives les dispositions constitutionnelles et organiques précitées.

- Les projets de loi sont en règle générale adoptés par le Conseil des ministres du mercredi matin. Le Secrétariat général du Gouvernement transmet au service de la séance de l'Assemblée – lorsque celle-ci est saisie en premier lieu – les fichiers du projet de loi et de l'étude d'impact par courrier électronique dans l'après-midi du même jour. Ces fichiers seront adressés, sous forme électronique et sans délai, par le service de la séance au secrétariat de la commission saisie au fond.

Aux termes de l'article 40 du Règlement, « *chaque commission est maîtresse de ses travaux* ». Toutefois, il pourrait être recommandé aux Présidents des commissions, pour chaque projet dont elles sont saisies au fond, de désigner sans délai deux de leurs membres – dont un représentant d'un groupe d'opposition – pour examiner la conformité de l'étude d'impact du projet considéré aux prescriptions de la loi organique du 15 avril 2009.

(1) Notre transmise aux présidents des commissions permanentes ainsi qu'à MM. Claude Goasguen et Jean Mallot, vice-présidents du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques auxquels a été délégué, en cas d'urgence, le rendu des avis du Comité sur les études d'impact.

L'examen de l'étude d'impact reposera sur les critères identifiés dans le rapport présenté, le 5 novembre 2009, au Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques (CEC), par MM. Claude Goasguen et Jean Mallot.

Le Président de la commission compétente, auquel il appartient naturellement de saisir la Conférence, devra être prévenu sans délai des conclusions de l'étude à laquelle auront procédé les membres de la commission désignés à cet effet.

En cas de difficulté, le Président de la commission aura alors à décider, conformément au Règlement¹, s'il demande l'avis du CEC, cet avis n'étant cependant pas indispensable pour saisir la Conférence. S'il recourt à cette procédure, l'avis du CEC sera donné par deux de ses membres, M. Claude Goasguen (UMP) et Jean Mallot (SRC). Il sera transmis au Président de la commission et à la Conférence des présidents.

- Lorsque le choix de la commission compétente est retardé au-delà du jeudi (par exemple lorsque plusieurs commissions s'estiment compétentes) ou en cas de constitution d'une commission spéciale (ce qui impose des délais pour la constituer, la réunir et élire son président), le Président de l'Assemblée pourra saisir le Comité.

- Le Premier ministre, par lettre du 29 octobre 2009, a désigné le Secrétariat général du Gouvernement (SGG), auquel incombe une mission de coordination des travaux interministériels sur les études d'impact, comme interlocuteur de référence pour les questions de méthodologie ou portant sur le contenu des études d'impact. Le SGG aura qualité pour solliciter autant que nécessaire les ministères.

*

Lors de la Conférence des présidents du mardi suivant le dépôt du projet, chacun de ses membres, dont naturellement en priorité le Président de la commission saisie au fond, peut soulever la question de la conformité d'une étude d'impact aux prescriptions de la loi organique.

Trois cas peuvent alors se présenter.

1. – La Conférence décide, éventuellement après les explications du représentant du Gouvernement ou du Président de la commission saisie au fond (éclairé par l'avis des membres de la commission désignés à cet effet), que l'étude d'impact est suffisante.

2. – La Conférence constate que, en l'état de son information, l'étude est manifestement insuffisante. Le projet ne pourra alors être inscrit à l'ordre du jour et il

¹ L'article 146-5 du Règlement de l'Assemblée prévoit que le Comité d'évaluation et de contrôle « peut être saisi pour donner son avis sur les documents qui rendent compte de l'étude d'impact joints à un projet de loi déposé par le Gouvernement. La demande doit émaner du président de la commission à laquelle le projet a été renvoyé au fond ou du Président de l'Assemblée. L'avis du comité est communiqué dans les plus brefs délais à la commission concernée et à la Conférence des présidents. »

appartiendra au Président ou au Premier ministre, le cas échéant, de saisir le Conseil constitutionnel en application des dispositions de l'article 39 de la Constitution.

3. – La Conférence considère qu'il existe un doute lui interdisant de trancher. Le Président de la commission saisie au fond, ou le Président de l'Assemblée nationale, pourront alors saisir le CEC pour que celui-ci donne son avis à la Conférence des présidents et à la commission compétente.

Cet avis sera rendu, dans les conditions précitées, avant une deuxième réunion de la Conférence, qui devra être convoquée pour réexaminer la question avant la fin du délai de dix jours, soit le jeudi. Si celle-ci décide de ne pas accepter l'étude d'impact, l'inscription du projet à l'ordre du jour sera refusée (*cf.* 2°), les dispositions de l'article 39 de la Constitution pouvant alors s'appliquer.