



N° 2653

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

SEIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 22 mai 2024.

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 CONSTITUTIONNELLE

*tendant à la **création d'une commission permanente aux collectivités
territoriales et aux outre-mer** (n° 2471)*

PAR M. DAVY RIMANE

Député

SOMMAIRE

	PAGES
INTRODUCTION	5
COMMENTAIRE DE L'ARTICLE UNIQUE	7
<i>Article unique</i> (art. 43 de la Constitution) : Création d'une commission permanente aux collectivités territoriales et aux outre-mer	7
COMPTE RENDU DES DÉBATS	19
PERSONNES ENTENDUES	37

MESDAMES, MESSIEURS,

Modification du corps électoral pour les élections en Nouvelle-Calédonie, suppression du droit du sol à Mayotte, modification du statut de la Corse : le Président de la République a souhaité engager en 2024 trois révisions constitutionnelles qui touchent directement aux relations entre l'État et ses territoires. Quoique votre rapporteur en pense sur le fond, cet élan montre qu'il est possible d'agir en matière constitutionnelle et que **l'heure est à la réflexion profonde sur notre organisation territoriale.**

La présente proposition de loi s'inscrit à la fois dans cette thématique d'actualité et dans l'ambitieux mouvement de revalorisation du rôle du Parlement, initié depuis plusieurs années. Ainsi, **elle crée une commission permanente aux collectivités territoriales et aux outre-mer**, dotée de l'ensemble des pouvoirs des commissions permanentes existantes qui ont été renforcés par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008.

Si les questions relatives aux collectivités territoriales et aux outre-mer sont traitées par plusieurs commissions permanentes aujourd'hui, force est de constater que **l'éparpillement des compétences** ne favorise pas l'expertise du Parlement. Des instances souples, internes à chaque assemblée, ont été créées sous la forme de **délégations** pour traiter de ces problématiques de façon transversale. Ces instances, si elles ont le mérite d'exister, rencontrent des difficultés en raison de leur nature intrinsèque : **sans pouvoir législatif, elles ne suscitent que peu d'écoute et d'intérêt et elles manquent de moyens.**

Une commission permanente dédiée aux collectivités territoriales et aux outre-mer pouvant se saisir au fond et pour avis de textes législatifs, ayant un vrai poids dans le jeu institutionnel, dans la fabrique de la loi et le contrôle de l'action du Gouvernement, participerait à **replacer les problématiques territoriales au cœur des débats**, dans un contexte où la simplification des normes apparaît comme l'une des priorités des élus locaux. Avec la multiplication des initiatives visant à réduire et simplifier la production de normes à destination des collectivités, il faut placer au cœur du débat une réalité : les parlementaires doivent plus et mieux participer à l'édition de nouvelles mesures. L'étude en amont des textes présentés au Parlement, l'analyse de leur impact et de leur éventuelle déclinaison territoriale, facilitera la fin d'une pratique souvent dénoncée aussi bien à l'échelle de l'hexagone qu'à l'échelle des territoires ultramarins : celle, dans le premier cas, du renvoi à un décret en Conseil d'État pour déterminer le champ d'application de la mesure, et celle, pour les outre-mer, du renvoi à des ordonnances.

Indispensable dans le contexte de l'organisation d'un nouvel acte de décentralisation annoncé avant la fin de l'année 2024, elle permettrait aussi, enfin, de **diffuser la culture du réflexe « outre-mer »** au sein du Parlement, participant au processus d'acculturation de l'ensemble des parlementaires aux spécificités

ultramarines et à la nécessité de prévoir des dispositions d'adaptation du droit dans ces territoires. Car si le législateur est en mesure d'adapter les lois, en définissant pour les départements et régions d'outre-mer des règles qui se substituent ou qui s'ajoutent aux dispositions législatives de droit commun, il est fréquent voire quasi systématique que les textes, qu'ils soient d'initiative parlementaire ou gouvernementale, omettent de prévoir les adaptations nécessaires à la spécificité des territoires ultramarins ou renvoient à des ordonnances, lesquelles échappent de fait à toute consultation parlementaire.

Votre rapporteur est conscient des limites posées par la Constitution en matière d'initiative parlementaire de révision constitutionnelle, l'adoption définitive des propositions de loi constitutionnelles étant subordonnée à leur approbation par référendum. Il considère néanmoins que cette proposition pourrait faire l'objet d'un consensus et être reprise par le Gouvernement dans un projet de loi constitutionnelle renforçant plus largement les pouvoirs du Parlement.

*

* *

COMMENTAIRE DE L'ARTICLE UNIQUE

Article unique

(art. 43 de la Constitution)

Création d'une commission permanente aux collectivités territoriales et aux outre-mer

Rejeté par la commission

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Cet article crée à l'article 43 de la Constitution, une commission permanente aux collectivités territoriales et aux outre-mer. Par conséquent, il porte le nombre maximal de commissions permanentes dans chaque assemblée à neuf, permettant ainsi à l'Assemblée nationale de créer cette nouvelle commission permanente.

➤ **Dernières modifications législatives et constitutionnelles intervenues**

Dans une volonté de revalorisation du rôle des commissions permanentes dans le processus législatif, la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V^e République a modifié l'article 43 de la Constitution pour porter, d'une part, le nombre maximal de commissions permanentes dans chaque assemblée de six à huit et, poser, d'autre part, la règle du renvoi d'un texte pour examen à une commission permanente (et non plus à une commission spéciale). De plus, elle a modifié l'article 42 de la Constitution afin de prévoir que la discussion en séance publique porte, sauf exceptions dûment listées, sur le texte adopté par la commission permanente.

➤ **Modifications apportées par la commission**

La commission a rejeté l'article unique de la présente proposition de loi.

1. L'état du droit

a. Les commissions permanentes, des organes au cœur du travail parlementaire

Les commissions permanentes sont des organes essentiels du travail parlementaire : elles sont à la fois le lieu où **est préparé le travail législatif en séance publique** et celui où s'exercent majoritairement **les missions de contrôle**

de l'action du Gouvernement, d'information du Parlement et d'évaluation des politiques publiques.

i. Un rôle de préparation du travail législatif en séance

Si le pouvoir constituant de 1958 a souhaité encadrer strictement le rôle et l'influence des commissions permanentes, en prévoyant plusieurs dispositions contraignantes de parlementarisme rationalisé, la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 ⁽¹⁾ a significativement revalorisé le rôle des commissions permanentes dans l'élaboration du travail législatif :

– elle a inversé la logique qui privilégiait l'examen des textes par des commissions spéciales en fixant la règle selon laquelle **les projets et propositions de loi sont envoyés pour examen à l'une des commissions permanentes** de chaque assemblée. Par exception, à la demande du Gouvernement ou de l'assemblée saisie, une commission spéciale peut être formée pour examiner certains textes (article 43 de la Constitution) ;

– elle a porté le nombre maximal de commissions permanentes dans chaque assemblée de six à **huit** (article 43 de la Constitution) ;

– elle a prévu que **tous les textes débattus en séance publique sont ceux adoptés par les commissions permanentes saisies au fond**, et non plus ceux déposés par le Gouvernement ou transmis par l'autre assemblée, sauf pour les projets de révision constitutionnelle, les projets de loi de finances et les projets de loi de financement de la sécurité sociale (article 42 de la Constitution) ;

– afin de garantir un temps suffisant pour le travail législatif en commission, elle a introduit un **délai minimum de six semaines entre le dépôt d'un projet ou d'une proposition de loi et sa discussion en séance** en première lecture devant la première assemblée saisie, et un délai minimum de quatre semaines entre la transmission du texte et son examen en première lecture devant la deuxième assemblée saisie (article 42 de la Constitution). Ce délai ne s'applique pas si le Gouvernement a engagé la procédure accélérée, ou si la discussion porte sur les projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale ou sur des textes relatifs aux états de crise.

La commission permanente saisie au fond d'un texte nomme un **rapporteur** parmi ses membres. Ce rapporteur, qui n'est pas doté de pouvoirs d'investigation particuliers, est chargé d'expertiser le texte, ce qui se traduit par la conduite d'auditions et par la publication d'un rapport, puis de présenter, le cas échéant, des amendements pour modifier ce texte. Le texte est ensuite examiné en commission, éventuellement modifié par les amendements du rapporteur et des autres membres de la commission, puis voté par la commission.

Si un texte est renvoyé à une seule commission permanente compétente au fond (ou, par exception, à une commission spéciale), **les autres commissions**

(1) Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République.

permanentes ont la possibilité de participer aux travaux législatifs préparatoires à l'examen en séance :

– d'une part, elles peuvent se **saisir pour avis**, ce qui leur permet de désigner un rapporteur, d'examiner le texte pour tout ou partie en commission puis de présenter, par la voix de leur rapporteur pour avis, les amendements adoptés à la commission saisie au fond (articles 87 RAN, 17 RS). De plus, la commission saisie pour avis publie un rapport, sous la forme d'une annexe au rapport de la commission saisie au fond à l'Assemblée nationale ;

– d'autre part, elles peuvent se **voir déléguer certains articles** par la commission saisie au fond qui se dessaisit alors desdits articles (article 87 RAN, vademecum interne au Sénat). La commission saisie au fond reprend alors les amendements adoptés sur ces articles par la commission dont elle a sollicité l'avis et ces amendements sont intégrés au texte discuté en séance publique.

ii. Des pouvoirs de contrôle de l'action du Gouvernement

Par ailleurs, le pouvoir de contrôle et d'évaluation du Parlement, consacré à l'article 24 de la Constitution par la révision constitutionnelle de 2008, s'exerce pour une grande partie au sein des commissions. Ainsi, les commissions permanentes assurent l'information de leur assemblée, « *pour lui permettre d'exercer son contrôle sur la politique du Gouvernement* » (article 145 RAN), « *et mettent en œuvre, dans leur domaine de compétence, le contrôle de l'action du Gouvernement, l'évaluation des politiques publiques, le suivi de l'application des lois et celui des ordonnances* » (article 19 bis A RS) par le biais des moyens suivants :

– elles peuvent convoquer toute personne dont elles estiment **l'audition** nécessaire (article 5 bis de l'ordonnance du 17 novembre 1958) ;

– elles peuvent créer des **missions d'information** dans lesquelles l'opposition joue un rôle de premier plan ⁽¹⁾, des missions flash ou des groupes de travail ;

– elles peuvent demander à leur assemblée de **bénéficier des prérogatives des commissions d'enquête** (pouvoir de contrôle sur pièces et sur place, audition sous peine de sanction pénale, droit de communication) pour une mission déterminée et une durée n'excédant pas six mois (article 5 ter de l'ordonnance du 17 novembre 1958) ⁽²⁾ ;

(1) À l'Assemblée nationale, une mission composée de deux membres doit comprendre un député appartenant à un groupe d'opposition et une mission composée de plus de deux membres doit s'efforcer de reproduire la configuration politique de l'Assemblée (article 145 RAN).

(2) Cette faculté a été utilisée par la commission des lois afin d'assurer le contrôle parlementaire de l'état d'urgence décidé après les attentats du 13 novembre 2015 et pour ses travaux relatifs aux événements survenus à l'occasion de la manifestation parisienne du 1^{er} mai 2018.

– les **présidents, rapporteurs généraux et rapporteurs spéciaux bénéficient de pouvoirs particuliers en matière de contrôle budgétaire** (contrôle sur pièces et sur place) ;

– les commissions permanentes peuvent se prononcer sur certaines **nominations** et peuvent le cas échéant s’y opposer lorsque l’addition des votes négatifs à la nomination représente au moins trois cinquièmes des suffrages exprimés au sein des deux commissions (articles 13, 56, 65 et 71-1 de la Constitution) ;

– les commissions permanentes contrôlent **l’application des lois** par la publication de rapports d’application des lois ⁽¹⁾.

iii. Les règles d’organisation et de fonctionnement des commissions permanentes

Sous réserve de la limitation prévue à l’article 43, le nombre, la dénomination et les compétences des commissions permanentes, ainsi que le nombre de membres de chacune d’elles, relèvent du **règlement** de chaque assemblée.

• Il y a huit commissions permanentes à l’Assemblée nationale, composée chacune d’un huitième des membres composant l’Assemblée (soit 73 députés au maximum) (art. 36 RAN), et sept commissions permanentes au Sénat dont le nombre de membres est fixé à 49 sauf pour la commission des affaires économiques et la commission des affaires sociales (51 membres). **Ainsi, si le Sénat peut encore créer une nouvelle commission en respectant la règle constitutionnelle, ce n’est pas le cas à l’Assemblée nationale où le nombre de commissions permanentes atteint le nombre maximal fixé par l’article 43 de la Constitution.**

• **Chaque député et chaque sénateur ne peut être membre que d’une seule commission permanente** (article 38 RAN et article 7 RS). La présence des membres des commissions permanentes est obligatoire lors de la réunion de ses commissions, leur absence étant passible de sanctions financières (article 23 *bis* RS et 42 RAN). Les députés sont nommés au début de la législature et chaque année suivante, à l’exception de celle précédant le renouvellement de l’Assemblée, au début de la session ordinaire (article 37 RAN) tandis que les membres des commissions permanentes au Sénat sont nommés pour trois ans, après chaque renouvellement partiel. Ces nominations se font sur la base de la représentation proportionnelle des groupes.

• Chaque commission permanente dispose de **moyens matériels et humains** notamment d’une salle de réunion, d’une équipe de fonctionnaires et de

(1) L’article 145-7 du RAN prévoit que deux députés, dont l’un appartient à un groupe d’opposition et parmi lesquels figure de droit le député qui en a été le rapporteur, présentent à la commission compétente un rapport sur la mise en application d’une loi six mois après son entrée en vigueur. De plus, à l’issue d’un délai de trois ans suivant l’entrée en vigueur de la loi, deux députés, dont l’un appartient à un groupe d’opposition, présentent à la commission compétente un rapport d’évaluation sur l’impact de cette loi.

moyens financiers propres, permettant de couvrir des frais de mission ou des frais d'études.

- iv. Le traitement des questions relatives aux collectivités territoriales et aux outre-mer au sein des commissions permanentes

Les questions relatives aux collectivités territoriales et aux outre-mer sont aujourd'hui traitées par plusieurs commissions permanentes du fait de leur caractère transversal.

Ainsi, la commission des lois est compétente sur les sujets relatifs à l'organisation territoriale de l'État (y compris les compétences des collectivités territoriales et d'outre-mer, les élus locaux), la commission des finances s'occupe des finances locales tandis que les commissions des affaires économiques, du développement durable ou des affaires sociales peuvent traiter de sujets qui intéressent particulièrement les collectivités territoriales et les outre-mer (par exemple, le logement, l'aménagement du territoire, les transports, l'emploi ou la protection sociale).

Cela signifie que la compétence « collectivités territoriales » et « outre-mer » est **diluée** dans plusieurs commissions.

b. L'existence de délégations parlementaires aux collectivités territoriales et aux outre-mer, organes dédiés à l'information du Parlement

Les délégations parlementaires sont des organes internes à l'Assemblée nationale et au Sénat, qui ont une **mission d'information et de contrôle sur certains sujets spécifiques présentant des problématiques transversales**, en complément du travail effectué par les commissions permanentes.

Les délégations parlementaires

Le nombre de délégations et leurs attributions ont varié dans le temps et au sein de chaque assemblée.

Aujourd'hui, il existe cinq délégations parlementaires à l'Assemblée nationale : la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes (créée en 1999 dans les deux assemblées), la délégation au renseignement (créée en 2007) qui est commune à l'Assemblée nationale et au Sénat, la délégation aux outre-mer (créée en 2012), la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation (créée en 2017) et la délégation aux droits des enfants (créée en 2022).

Il existe six délégations au Sénat : la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes et la délégation au renseignement susmentionnées, la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation (créée en 2009), la délégation à la prospective (créée en 2009), la délégation aux outre-mer (créée en 2011) et la délégation aux entreprises (créée en 2014).

i. Les délégations parlementaires aux outre-mer

Créées en 2011 au Sénat ⁽¹⁾ et en 2012 à l'Assemblée nationale ⁽²⁾, les délégations aux outre-mer ont été dotées d'un **statut législatif** par l'article 99 de la loi n° 2017-256 du 28 février 2017, codifié à l'article 6 *decies* de l'ordonnance n° 58-1100 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires. Ce statut fixe la composition et les compétences de ces deux délégations.

Ainsi, chaque délégation comprend de plein droit tous les élus nationaux ultramarins de l'assemblée à laquelle elle appartient, c'est-à-dire les députés ou les sénateurs élus dans les collectivités mentionnées à l'article 72-3 de la Constitution ⁽³⁾. Elle est complétée par un nombre identique de membres désignés au sein de chaque assemblée de manière à assurer la représentation proportionnelle des groupes politiques et une représentation équilibrée des commissions permanentes. À l'Assemblée nationale, elle comprend 54 membres dont les 27 députés ultramarins.

Les délégations aux outre-mer ont pour mission d'**informer les assemblées sur toute question relative aux outre-mer** « *sans préjudice des compétences des commissions permanentes ou spéciales ni de celles des commissions chargées des affaires européennes* ». Ces délégations veillent à la prise en compte des caractéristiques, des contraintes et des intérêts propres des collectivités d'outre-mer et au respect de leurs compétences. Elles participent à l'évaluation des politiques publiques menées dans ces collectivités, en particulier au regard des objectifs fixés par les plans de convergence en vue de réduire les écarts de développement.

(1) *Décision du bureau du Sénat du 16 novembre 2011.*

(2) *décision de la conférence des présidents de l'Assemblée nationale du 17 juillet 2012.*

(3) *La Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, La Réunion, Mayotte, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon, les îles Wallis et Futuna, la Polynésie française et la Nouvelle-Calédonie.*

Elles peuvent « *demander à entendre les ministres* » et « *le Gouvernement leur communique les informations utiles et les documents nécessaires à l'accomplissement de leur mission* ». Les délégations aux outre-mer peuvent publier des rapports comportant des recommandations.

ii. Les délégations parlementaires aux collectivités territoriales et à la décentralisation

Les délégations parlementaires aux collectivités territoriales et à la décentralisation ont été créées par des **décisions internes à chaque assemblée** : en 2009 au Sénat ⁽¹⁾ et en 2017 à l'Assemblée nationale ⁽²⁾. Il n'existe pas de statut législatif de ces délégations et chaque assemblée détermine les modalités de fonctionnement de sa délégation.

À l'Assemblée nationale, la délégation comprend 36 députés et sa composition s'efforce de reproduire celle de l'Assemblée. Son bureau comprend neuf membres. Au Sénat, la délégation est composée de 46 sénateurs et son bureau comprend 16 membres.

Dans les deux assemblées, la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation conduit des travaux d'information et d'évaluation des politiques publiques qui intéressent les collectivités territoriales. Elle peut contribuer à éclairer les travaux législatifs par des groupes de travail ou par la publication de rapports d'information ⁽³⁾.

Au Sénat, la délégation aux collectivités territoriale est également chargée spécifiquement de contribuer à la simplification des normes applicables aux collectivités territoriales.

iii. Une action limitée à l'information du Parlement et à l'impact réduit

Les délégations parlementaires sont des **instances souples**, dont l'existence repose parfois uniquement sur des décisions internes aux assemblées – c'est notamment le cas des délégations aux collectivités territoriales – et qui **se distinguent strictement des commissions permanentes**.

En premier lieu, l'appartenance à la délégation n'est pas exclusive de l'appartenance à une commission permanente : **chaque député est membre d'une seule commission permanente et peut également être membre d'une délégation**.

(1) Article XVII bis I de l'Instruction générale du bureau du Sénat du 7 avril 2009.

(2) Décision de la conférence des présidents de l'Assemblée nationale du 28 novembre 2017.

(3) Ainsi, elle a par exemple publié un rapport d'information sur la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales et la réforme du financement des collectivités territoriales dans le projet de loi de finances pour 2020 à l'Assemblée nationale.

En second lieu, les délégations **n'ont pas de pouvoir législatif** : elles ne peuvent pas examiner un texte de loi, au fond ou pour avis ; elles ne peuvent donc pas voter d'amendements.

Les délégations ont cependant une mission d'information du Parlement et de contrôle du Gouvernement sur les sujets qui relèvent de leur domaine de compétence, qui se rapproche de celle des commissions permanentes : elles exercent cette mission par le biais d'auditions, la publication de rapports d'information ou la constitution de groupes de travail. En outre, depuis 2011, à l'instar des commissions permanentes, les délégations peuvent demander à leur assemblée de **bénéficier des prérogatives des commissions d'enquête** (pouvoir de contrôle sur pièces et sur place, audition sous peine de sanction pénale, droit de communication) pour une mission déterminée et une durée n'excédant pas six mois (article 5 *ter* de l'ordonnance du 17 novembre 1958).

Les délégations ont pris l'habitude d'utiliser les moyens à leur disposition pour **participer, en amont, à la réflexion autour de l'élaboration des textes de loi en publiant notamment des rapports d'information** sur certains textes. Ces rapports peuvent être l'occasion pour les délégations d'effectuer des **recommandations qui n'ont pas de valeur normative ou obligatoire**, conformément à la jurisprudence constitutionnelle qui autorise l'existence d'organismes parlementaires internes aux assemblées associés à l'élaboration de certaines politiques publiques par des informations et des suggestions « *dès lors qu'en aucun cas leurs avis n'auront force obligatoire et que le Gouvernement demeure libre de procéder à son gré à toutes autres consultations qu'il jugera utiles et de conduire, dans le plein exercice de ses droits, la préparation et la présentation des projets de loi, l'exécution des lois [...] et le contrôle de celle-ci* » ⁽¹⁾.

Les recommandations issues des travaux des délégations parlementaires peuvent faire l'objet **d'amendements déposés par un ou plusieurs membres de la délégation** ou cosignés par ceux-ci mais qui ne sont pas présentés « au nom » de la délégation.

Ces pouvoirs nécessairement limités par l'obligation constitutionnelle de distinction des commissions permanentes ont des conséquences très concrètes en matière de travail au sein des délégations :

– d'une part, **l'intérêt des parlementaires souffre du caractère consultatif des travaux effectués et l'absence d'obligation de présence** ;

– d'autre part, **les moyens humains et financiers sont réduits** : à l'Assemblée nationale, seuls deux fonctionnaires sont affectés à chaque délégation.

(1) Conseil constitutionnel, décision n° 82-142 DC du 27 juillet 1982 relative à la loi portant réforme de la planification, s'agissant de la délégation parlementaire à la planification.

c. Un modèle hybride : la commission des affaires européennes

Initialement créée sous la forme d'une délégation pour les communautés européennes en 1979 ⁽¹⁾, l'existence d'une commission chargée des affaires européennes a été consacrée dans chaque assemblée par le nouvel article 88-4 de la Constitution, créé par la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008.

Ces commissions doivent être distinguées des commissions permanentes ⁽²⁾ : **leurs membres sont également membres d'une commission permanente et elles ne participent au processus législatif que sous la forme très spécifique et encadrée des propositions de résolution.**

L'article 6 *bis* de l'ordonnance du 17 novembre 1958 précise que ces commissions ont pour mission de suivre les travaux conduits par les institutions de l'Union européenne. À cet effet, le Gouvernement leur communique les projets ou propositions d'actes des Communautés européennes et de l'Union européenne dès leur transmission au Conseil de l'Union européenne. Il peut également leur communiquer, de sa propre initiative ou à la demande de leur président, tout document nécessaire. Il les tient en outre informées des négociations en cours.

L'article 6 *bis* de l'ordonnance du 17 novembre 1958 renvoie au règlement de chaque assemblée le soin de fixer les règles de composition, de désignation des membres et de fonctionnement de la commission. Les deux commissions n'ont pas le même nombre de membres : 48 membres à l'Assemblée nationale (art. 151 RAN) et 41 membres au Sénat (art. 73 RS).

Le règlement de l'Assemblée nationale permet à la commission des affaires européennes **de formuler des observations** de sa propre initiative ou à la demande d'une commission permanente ou spéciale saisie au fond sur tout projet ou proposition de loi portant sur un domaine couvert par l'activité de l'Union européenne (article 151-1 RAN). La Conférence des présidents peut autoriser la Commission des affaires européennes à présenter ses observations en séance publique.

Surtout, en application de l'article 88-4 de la Constitution, les commissions des affaires européennes peuvent **déposer des propositions de résolution** sur les projets ou propositions d'actes des Communautés européennes et de l'Union européenne ou sur tout autre document émanant d'une institution de l'Union européenne. Les propositions de résolution sont examinées par la commission des affaires européennes et considérées comme adoptées par la commission saisie au fond si celle-ci n'a pas déposé son rapport dans un délai d'un mois après l'adoption du texte par la commission des affaires européennes. Le texte est considéré comme définitif si aucune demande d'inscription à l'ordre du jour n'est soumise à la

(1) Article unique de la loi n° 79-564 du 6 juillet 1979.

(2) Il s'agissait d'ailleurs initialement de mettre en place un comité des affaires européennes.

conférence des présidents ou si celle-ci rejette la demande ou ne statue pas sur cette dernière ⁽¹⁾.

La commission des affaires européennes effectue d'autres travaux de contrôle de la politique européenne du Gouvernement par le biais d'auditions et de rapports d'information.

Ainsi, on note que le format de la commission des affaires européennes **répond à une problématique très spécifique liée au principe de subsidiarité et à la nécessaire participation des parlements nationaux aux travaux européens**. Par nature, **cette commission ne peut se saisir au fond d'un texte**, y compris les textes tendant à la ratification d'un traité européen ou à la transposition d'une directive. Cependant, elle présente régulièrement des propositions de résolution et des avis politiques sur des sujets en lien avec des politiques européennes.

2. Le dispositif proposé

L'article unique de la présente proposition de loi constitutionnelle crée, au sein de chaque assemblée parlementaire, **une commission permanente aux collectivités territoriales et aux outre-mer**. L'existence de cette commission permanente est consacrée par l'ajout d'un nouvel alinéa à l'article 43 de la Constitution afin de prévoir qu'une commission permanente aux collectivités territoriales et aux outre-mer est instituée parmi les commissions permanentes de chaque assemblée.

En conséquence, l'article unique de la présente PPLC modifie le premier alinéa de l'article 43 de la Constitution pour **porter le nombre maximal de commissions permanentes dans chaque assemblée de huit à neuf**. L'Assemblée nationale atteignant déjà le nombre maximal de commissions permanentes autorisé par la Constitution, cette modification lui permettra de créer la nouvelle commission permanente consacrée aux collectivités territoriales et aux outre-mer sans fusionner deux commissions existantes.

Ainsi, la nouvelle commission aux collectivités territoriales et aux outre-mer reprendrait la **compétence de fond liée à l'organisation territoriale française**, aujourd'hui attribuée à la commission des lois, mais serait aussi saisie au fond de tous les textes qui intéressent à titre principal les collectivités territoriales et les outre-mer. Elle aurait aussi la compétence pour contrôler l'application des lois dont elle s'est saisie.

En outre, elle pourrait **se saisir pour avis ou se voir déléguer des articles** lorsque les textes examinés par les autres commissions permanentes intéressent les collectivités territoriales et les outre-mer. Cette saisine permettrait notamment au Parlement de **se prononcer plus régulièrement sur des dispositions d'adaptation**

(1) Dans un délai fixé à quinze jours francs à l'Assemblée nationale (article 151-7 RAN) et à trois jours francs pour le dépôt de la demande d'inscription à l'ordre du jour puis à 7 jours francs suivant cette demande pour le rejet ou l'absence d'examen de cette demande par la conférence des présidents au Sénat (article 73 quinquies RS).

du droit en outre-mer plutôt que de renvoyer systématiquement à des ordonnances ou de tout simplement omettre de prévoir les adaptations nécessaires aux spécificités ultramarines.

En tant que commission permanente, la commission bénéficierait de **moyens humains et matériels** à la hauteur des enjeux actuels en termes de décentralisation, de différenciation territoriale mais aussi d'adaptation du droit dans les outre-mer.

Afin de rendre cette réforme constitutionnelle pleinement effective, une **révision du règlement** des deux assemblées serait nécessaire, à la fois pour prévoir l'existence de cette commission et pour tenir compte de la nouvelle répartition des membres de chaque assemblée au sein des commissions permanentes.

Une commission permanente aux collectivités territoriales et aux outre-mer est aussi la garantie, d'une part, de la **pérennisation d'une instance dédiée** aux questions relatives à l'organisation territoriale, aux collectivités territoriales et aux outre-mer, et, d'autre part, d'un **intérêt renouvelé** pour ces sujets.

3. La position de la commission

La commission a rejeté cet article.

*

* *

COMPTE RENDU DES DÉBATS

Lors de sa réunion du mercredi 22 mai 2024, la Commission examine la proposition de loi constitutionnelle tendant à la création d'une commission permanente aux collectivités territoriales et aux outre-mer (n° 2471) (M. Davy Rimane, rapporteur).

Lien vidéo : <https://assnat.fr/c7AazC>

M. le président Sacha Houlié. M. Davy Rimane et plusieurs membres du groupe de la Gauche démocrate et républicaine ont déposé, le 11 avril, la proposition de loi constitutionnelle tendant à la création d'une commission permanente aux collectivités territoriales et aux outre-mer. Ce texte est inscrit en septième position de la journée du 30 mai, consacrée à la niche du groupe GDR.

M. Davy Rimane, rapporteur. Le groupe de la Gauche démocrate et républicaine a choisi d'inscrire une deuxième proposition de loi constitutionnelle à son ordre du jour car il nous faut être ambitieux et essayer de suivre le rythme imposé par le Président de la République en matière de révisions constitutionnelles cette année. Je vous invite donc à créer une commission permanente aux collectivités territoriales et aux outre-mer, à l'Assemblée nationale et au Sénat.

Pourquoi une commission permanente en lieu et place des deux délégations aux outre-mer et aux collectivités territoriales ? La réponse est simple : les délégations parlementaires sont des organes souples créés par des décisions internes, qui n'ont pas de pouvoir législatif. Cela signifie qu'une délégation ne peut pas examiner un texte de loi, que ce soit sur le fond ou pour avis, et qu'elle ne peut pas voter d'amendements. Le rôle des délégations se limite à l'information du Parlement et au contrôle du Gouvernement sur les sujets qui relèvent de leur domaine de compétence. Elles exercent cette mission par la tenue d'auditions, la publication de rapports d'information et la constitution de groupes de travail.

Elles utilisent les moyens à leur disposition pour participer à la réflexion autour de l'élaboration des textes de loi : elles publient des rapports d'information et peuvent faire des recommandations. Ces dernières peuvent être à l'origine d'amendements déposés ou cosignés par un ou plusieurs membres de la délégation, mais ils ne sont pas présentés au nom de la délégation.

La distinction entre commission permanente et délégation, garantie par la jurisprudence constitutionnelle, découle des dispositions de la Constitution, qui confie aux commissions permanentes la mission de préparer le travail législatif en séance publique. Leur rôle a été nettement revalorisé par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, qui a prévu que la discussion en séance publique a lieu, sauf exceptions, sur le texte adopté par la commission. Cette révision a porté le nombre de commissions de six à huit, le constituant ayant fait le

constat qu'une plus grande spécialisation des débats et des parlementaires était nécessaire.

La création d'une commission permanente supplémentaire permet une spécialisation et une expertise dans un domaine donné, lesquelles sont absentes de notre assemblée s'agissant des collectivités territoriales et des outre-mer. Pourtant, on nous annonce une nouvelle grande réforme territoriale, un nouvel acte de décentralisation, et on mesure sur le terrain les attentes de nos élus locaux.

Sur le volet ultramarin, nous faisons face aujourd'hui à l'échec cuisant du fameux réflexe outre-mer au sein du Parlement. Les débats ultramarins, suscités bien souvent par des amendements déposés par des Ultramarins, n'intéressent en général qu'eux – vous autres, ils vous glissent dessus. Surtout, les textes que nous adoptons ne prennent quasiment jamais en compte les réalités ultramarines ou renvoient à des ordonnances ou à des décrets par pure fainéantise intellectuelle, si bien que le Parlement n'en débat même pas.

Il est temps de prendre en compte ces réalités territoriales. Les crises des banlieues à répétition, le mouvement insurrectionnel en Nouvelle-Calédonie, le surplace de la Corse doivent nous pousser à prendre des décisions adaptées, à être à l'écoute du terrain. Je l'atteste en tant que président de la délégation aux outre-mer, les délégations peinent à exister et à avoir un réel impact sur les travaux menés par notre assemblée. Comme Jean-Éric Gicquel l'écrit avec clarté dans un récent ouvrage de droit parlementaire, si certaines délégations ont prospéré, la plupart ont végété avant de disparaître officiellement. C'est dû notamment au fait qu'elles peinent à trouver leur place à côté des commissions permanentes.

L'intérêt et l'assiduité des parlementaires souffrent du caractère consultatif des travaux effectués et de leur double appartenance, à une commission permanente et à une délégation. Les moyens humains et financiers sont réduits à l'Assemblée nationale et seuls deux fonctionnaires sont affectés à chaque délégation. Je sais que certains d'entre vous seraient tentés par l'option intermédiaire, celle de transformer les délégations aux collectivités territoriales et aux outre-mer en une commission non permanente, sur le modèle de la commission aux affaires européennes. Disons-le tout de suite, c'est une fausse bonne idée. Une telle commission n'aurait toujours pas de pouvoir législatif. Le format de la commission des affaires européennes répond à une problématique très spécifique liée au principe de subsidiarité et à la nécessaire participation des parlements nationaux aux travaux européens. Par nature, cette commission ne peut pas se saisir au fond d'un texte, y compris tendant à la ratification d'un traité européen ou à la transposition d'une directive. Elle a bien un pouvoir : celui d'adopter des propositions de résolution, mais sans véritable effet concret.

Pour toutes ces raisons, l'article unique de la présente proposition de loi constitutionnelle consacre, à l'article 43 de la Constitution, l'existence d'une commission permanente aux collectivités territoriales et aux outre-mer au sein de chaque assemblée parlementaire. En conséquence, ce même article 43 est aussi

modifié pour porter le nombre maximal de commissions permanentes dans chaque assemblée de huit à neuf. L'Assemblée nationale ayant déjà atteint le nombre maximal de commissions permanentes autorisé par la Constitution, cela lui évitera d'avoir à fusionner deux commissions existantes pour créer la nouvelle commission permanente.

La nouvelle commission aux collectivités territoriales et aux outre-mer reprendrait la compétence de fond liée à l'organisation territoriale française aujourd'hui attribuée à la commission des lois, mais serait aussi saisie au fond de tous les textes qui intéressent à titre principal les collectivités territoriales ou les outre-mer. Elle pourrait se saisir pour avis ou se voir déléguer des articles lorsque les textes examinés par les autres commissions permanentes intéressent les collectivités territoriales ou les outre-mer. Cette saisine permettrait au Parlement de s'accoutumer enfin au droit des outre-mer, alors que nos lois passent systématiquement sous silence 3 millions de Français qui vivent à des milliers de kilomètres. En tant que commission permanente, elle bénéficierait de moyens humains et matériels à la hauteur des enjeux actuels de décentralisation, de différenciation et d'adaptation du droit.

Les chances pour une proposition de loi constitutionnelle d'aboutir sont en général assez minces. Cela ne doit pas nous faire passer à côté d'un débat qui devra être mené tôt ou tard. Il n'est plus possible de continuer comme nous le faisons, sous peine de voir se succéder les crises.

M. le président Sacha Houlié. A l'instar de mes prédécesseurs à la tête de la commission des lois, je considère que votre proposition, pour intéressante qu'elle soit, aurait pour effet d'affaiblir notre commission en lui retirant des prérogatives essentielles, tout comme la réforme de 2008 a affaibli la commission des affaires économiques en créant la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire. Etant coupées en deux à l'Assemblée nationale, les commissions de la défense et des affaires étrangères manquent de puissance dans le contrôle et l'évaluation des politiques publiques du Gouvernement. Nous priver de certaines prérogatives créerait enfin un écart supplémentaire avec le Sénat, qui est par nature la chambre des territoires.

Il ne faut pas négliger le pouvoir de contrôle et d'évaluation des politiques publiques accordé aux délégations. Votre délégation dispose d'un budget annuel de 70 000 euros, quand celui de la commission des lois n'était que de 60 000 euros avant que je ne demande sa réévaluation à 75 000 euros.

Vous regrettez le manque de spécialisation de l'Assemblée. Cependant, je rappelle la mobilisation systématique du président de la commission des lois sur les sujets ultramarins et sur celui des collectivités en général, notamment sur la question corse – nous venons de créer une mission pour préparer la réforme institutionnelle – , sur Mayotte, sujet sur lequel ma position est singulière au sein de la majorité, ainsi que sur la Nouvelle-Calédonie, où je me suis rendu à plusieurs reprises.

Voici quelques éléments de modération et de justification de mon opposition, qui n'est pas seulement liée à un réflexe corporatiste, mais aussi à des éléments de fond.

Nous en venons aux orateurs des groupes.

M. David Valence (RE). La présente proposition de loi constitutionnelle a le mérite d'ouvrir le débat sur la manière dont le Parlement aborde les questions relatives aux collectivités territoriales et aux outre-mer, qui sont très transversales. Une partie de leur matière, directement juridique, est abordée en commission des lois, mais il peut aussi s'agir de nombreux textes étudiés en commission du développement durable ou des affaires sociales par exemple. Force est de constater que, depuis le début de la V^e République et à plus forte raison depuis les grandes lois de décentralisation, l'approche sous l'angle des collectivités territoriales et la prise en compte des effets induits par les décisions du législateur n'est pas assez systématique. À cet égard, le débat sur la manière dont nous embrassons la spécificité de l'action des collectivités territoriales, en tant que partie de l'État, est salutaire.

Néanmoins, nous nourrissons des doutes sur la méthode choisie. La liste des commissions permanentes des deux chambres ne figure nullement dans notre Constitution. Cela permet de préserver la souplesse de leur organisation, à laquelle il ne paraît pas souhaitable de renoncer. C'est d'ailleurs une proposition de résolution invitant à modifier le règlement de l'Assemblée nationale qui a été le point de départ de la commission du développement durable en 2009. Enfin, l'article 89, alinéa 2 de la Constitution dispose qu'une proposition de loi constitutionnelle ne peut être adoptée que par référendum.

Nous avons également des doutes sur le fond. Les collectivités territoriales sont une partie de l'État, entendu comme la puissance publique, et il serait très difficile d'opérer une distinction stricte en cette matière. Créer une commission permanente risquerait de déséquilibrer les travaux des autres commissions permanentes, en particulier ceux de la commission des lois.

Le groupe Renaissance formulera une proposition d'ouverture : la création d'une commission non permanente, sur le modèle de la commission des affaires européennes. Cela permettrait de faire croître significativement les moyens humains alloués aux délégations – qui manquent plus que le budget lui-même, monsieur le président – et de tenir un rythme de travail plus soutenu. La commission des affaires européennes est d'ailleurs née d'une initiative parlementaire, puisque le règlement de l'Assemblée nationale avait été modifié en ce sens en 1994. Sans cet amendement, le groupe Renaissance n'adoptera pas la proposition de loi.

M. Jocelyn Dessigny (RN). Nous voyons cette proposition de loi plutôt d'un bon œil. La délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation de l'Assemblée nationale a été créée en 2009, comme celle du Sénat, et a permis de réduire la distance entre les députés et les territoires qui allait naître de la

suppression du cumul des mandats. Néanmoins, elle ne dispose pas d'une base légale, ce qui a entraîné un déficit de reconnaissance institutionnelle alors même que le travail fourni par ses membres est tout à fait sérieux. On peut d'ailleurs se demander pourquoi le Président de la République, dans sa réflexion sur un nouvel acte de la décentralisation, a fait le choix de missionner un député, M. Woerth, plutôt que de s'adresser à cette délégation.

L'institution d'une commission permanente aux collectivités territoriales et aux outre-mer serait pertinente. Elle permettrait un travail législatif de haute qualité sur les questions propres aux collectivités et aux outre-mer, selon une approche plus fine des spécificités locales.

Son titre toutefois, « commission permanente aux collectivités territoriales et aux outre-mer », nous pose un petit problème. Nous avons déposé un amendement sur le « et » qui sépare les collectivités territoriales et les outre-mer, laissant penser que les collectivités ultramarines ne seraient pas des collectivités territoriales de la République française. C'est faux et cela crée le malaise en ouvrant le champ d'une différenciation, voire d'une séparation qui n'a pas lieu d'être.

Au vu de l'actualité dramatique qui sévit en France ultramarine, il serait malvenu de faire entrer ici des considérations politiciennes. Je rappellerai simplement les propos du général de Gaulle à Nouméa en 1966 : « vous avez un rôle français à jouer dans cette partie du monde, vous êtes un morceau de la France, vous êtes la France australe. » C'est en ce sens que nous proposons de consacrer la commission permanente aux collectivités territoriales « dont » les outre-mer, en insistant sur l'importance d'inclure ces derniers dans son titre.

Nous voterons en faveur de cette proposition de loi.

Mme Catherine Couturier (LFI-NUPES). En cette période de troubles, je tiens à exprimer, au nom du groupe de La France insoumise, notre pleine solidarité avec l'ensemble des citoyens de Nouvelle-Calédonie. Le Gouvernement doit se montrer exemplaire et retirer d'urgence son projet de loi constitutionnelle, pour favoriser le retour au calme le plus rapide et laisser le temps à la négociation. Nous appelons à un accord global entre les parties et un État impartial, quelle qu'en soit la forme. Le processus d'émancipation de la Nouvelle Calédonie est irréversible. Pour des raisons historiques et géographiques, tous les territoires d'outre-mer ont des particularités qu'il nous faut prendre en compte dans la rédaction et l'application des lois. Or, actuellement, ces collectivités sont reléguées, oubliées dans la constitution des lois, ce qui est inacceptable.

Je tiens à saluer la volonté du rapporteur, Davy Rimane, de pointer les limites des compétences des commissions permanentes de l'Assemblée nationale. Trop souvent, ce sont les mêmes qui sont sollicitées sur le fond ; trop souvent, le travail est concentré dans les mains de quelques députés ; trop souvent, l'économie l'emporte sur la protection du vivant et les droits des populations. Mais la création d'une commission permanente aux outre-mer et aux collectivités ne nous semble

pas être la bonne solution. Elle risquerait de centraliser tous les députés ultramarins, ce qui priverait les commissions thématiques de leur expertise. Comment alors aborder les problèmes sociaux, environnementaux ou culturels dans ces territoires, la déforestation en Guyane, la pollution au chlordécone dans les Antilles, le taux de chômage à Mayotte, le manque d'enseignants devant chaque classe ?

L'exposé des motifs du texte se concentre sur le besoin d'adaptation locale, en faisant les louanges de la différenciation territoriale défendue par l'exécutif actuel. Notre groupe y est fermement opposé. Si l'on peut reconnaître des spécificités locales, la législation française doit être garante de l'égalité de tous les citoyens devant la loi, peu importe où ils se trouvent sur le territoire, c'est-à-dire assurer à tous un égal accès aux services publics. C'est dans ce sens qu'il faut comprendre l'unité et l'indivisibilité de la République, garanties par la Constitution.

À l'inverse, la différenciation ouvre la voie à une rupture d'égalité entre les citoyens et à une mise en concurrence des collectivités entre elles. C'est aussi le libre cours laissé au désengagement de l'État de ses missions régaliennes, notamment en matière de desserte en services publics. Finalement, la différenciation ne fait que renforcer l'incohérence de l'organisation territoriale, déjà illisible pour bon nombre de nos concitoyens. La priorité, pour une meilleure décentralisation, devrait être de permettre à toutes les collectivités d'exercer correctement leurs compétences. Face à la différenciation, nous appelons plutôt à la déconcentration de l'État, pour renforcer une politique au plus proche des enjeux des territoires, plus adaptée à leurs spécificités. Pour toutes ces raisons, notre groupe ne soutiendra pas cette proposition de loi en l'état.

J'appelle votre attention sur le fait qu'il n'est nulle part fait référence aux deux délégations qui existent, l'une relative aux outre-mer, l'autre aux collectivités territoriales, dont je suis membre. Leur fonctionnement est pourtant très contestable : aucun examen sur le fond, très peu d'examens pour avis et des groupes de travail sans pouvoirs. Comme pour la mission confiée à Éric Woerth, les décisions viennent toujours de l'exécutif. Le fonctionnement de ces délégations aurait besoin d'un renouveau. C'est pourquoi notre groupe soutient la création d'un groupe de travail sur l'organisation et le rôle des délégations aux outre-mer et aux collectivités territoriales.

M. Philippe Gosselin (LR). À notre tour de partager les constats dressés par le président de la délégation aux outre-mer. Notre délégation a parfois du mal à fonctionner, non par absence de motivation mais en raison du coût des déplacements outre-mer. Nous faisons beaucoup de visioconférences et d'interventions à Paris mais, plus que pour d'autres sujets, il faut aussi se déplacer. Nous avons clairement un problème de moyens financiers, et avons également besoin de davantage d'administrateurs. Les deux nôtres, pour compétents et diligents qu'ils soient, ploient sous la charge de travail.

Cette proposition de loi constitutionnelle pose malgré tout quelques difficultés. D'abord, il n'y a pas eu de concertation préalable. Or la ligne de partage

avec la commission des lois constitutionnelles, de la législation et, rappelons-le, de l'administration générale de la République, pourrait être compliquée à définir. Je ne peux pas envisager que la commission des lois ne connaisse pas des questions juridiques d'organisation ultramarine, ni des questions de décentralisation et de déconcentration. C'est un pan entier de nos compétences qui disparaîtrait et il y aurait peut-être même des conflits de compétences.

J'ajoute qu'une commission permanente ne pourrait plus accueillir, comme la délégation actuelle, les vingt-sept députés ultramarins auxquels s'ajoutent vingt-sept députés hexagonaux : la répartition de ses membres se ferait à la proportionnelle. Ainsi, sur les dix députés GDR de la délégation, il n'en resterait que deux ou trois, ce qui irait à rebours du but recherché. La formule que vous proposez ne permettrait pas d'assurer la présence de tous les députés ultramarins et l'acculturation des députés hexagonaux, présents à parité. Sans doute faut-il aller vers une transformation, mais selon le modèle de la commission des affaires européennes. La commission permanente serait du reste la première à être nommée dans la Constitution, ce qui figerait les choses. Par ailleurs, une proposition de loi constitutionnelle implique un référendum.

Disons que c'est un beau produit d'appel, que nous soutenons en tant que tel, mais qu'il faut absolument avancer en accordant des moyens supplémentaires, humains et financiers, et en mettant en avant les travaux de la délégation, qui le mérite amplement.

Mme Élodie Jacquier-Laforge (Dem). Le contexte nous le rappelle, nos collectivités outre-mer sont toutes différentes, chacune ayant des particularités et étant un des joyaux de notre territoire. Nous devons les préserver. Cette volonté s'est illustrée par les mesures de décentralisation successives qui ont permis de prendre en considération les besoins des nombreuses collectivités – les communes, les départements, les régions, dans l'Hexagone comme outre-mer.

Sous les III^e et IV^e Républiques, il y avait deux fois plus de commissions qu'aujourd'hui, leur périmètre étant quasiment calqué sur celui des ministères. Les présidents de commission ayant eu tendance à concurrencer les ministres, les réformes successives ont réduit le nombre de commissions à huit. Nous estimons, au groupe Démocrate, que cette évolution est pertinente et nous ne souhaitons pas revenir dessus.

En effet, les collectivités territoriales et les outre-mer sont des sujets transversaux qui doivent être abordés dans l'ensemble des commissions. La répartition thématique des projets et des propositions de loi opérée par la présidence de l'Assemblée nous semble, du fait de sa souplesse, la plus adaptée.

L'Assemblée nationale compte cinq délégations dont la dernière, la délégation aux droits des enfants, a été créée en 2022. La loi du 28 février 2017 a consacré la délégation aux outre-mer. Le président de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation vient d'intervenir devant nous, illustrant

l'étroitesse des liens entre commissions et délégations. Ces dernières mènent des auditions et publient de nombreux rapports d'information. Même si elles sont dépourvues de pouvoir législatif, elles travaillent en amont des commissions, de manière tout à fait complémentaire. Certains de leurs membres déposent d'ailleurs des amendements qui enrichissent grandement les travaux de notre commission.

Si nous souscrivons bien évidemment aux objectifs recherchés, l'équilibre actuel nous semble satisfaisant. Nous ne sommes donc pas favorables à la création d'une nouvelle commission permanente.

M. Hervé Saulignac (SOC). Je voudrais saluer l'intention évidemment louable de faire une plus grande place aux outre-mer et aux collectivités territoriales au sein du Parlement et de mieux intégrer leurs problématiques, souvent transversales, dans la fabrique de la loi – autant de préoccupations que naturellement nous avons en commun. Nous partageons très largement votre constat, monsieur le rapporteur, concernant par exemple l'intégration souvent tardive, pour ne pas dire en catastrophe, des modalités spécifiques d'application aux outre-mer des textes que nous discutons. Une meilleure compréhension par les parlementaires de ce qui se passe aujourd'hui en Nouvelle-Calédonie aurait probablement produit un autre vote sur le projet de loi constitutionnelle à contretemps qui a été examiné. Vous nous trouverez toujours à vos côtés, monsieur le rapporteur, pour œuvrer dans cette direction. Ces dernières années, mon groupe en a fait la démonstration en travaillant sur le coût de la vie en outre-mer ou le chlordécone.

Cependant, nous pensons que cette proposition de loi n'atteindra pas l'objectif que vous visez. La délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation et la délégation aux outre-mer jouent un rôle non négligeable, pour ne pas dire parfois majeur, dans la préparation des travaux législatifs et disposent de moyens réels, quasiment identiques à ceux de la commission des lois, ce qui peut pousser à s'interroger. Moins contraintes par le calendrier législatif, ces délégations mènent un travail le plus souvent transpartisan et au long cours favorisant la collaboration entre les groupes et l'émergence de propositions le plus souvent consensuelles. Je salue notamment le travail intense de la délégation aux collectivités et de son président, David Valence, sur le statut de l'élu ou sur une possible réforme de la décentralisation.

Nous ne voyons pas la plus-value que leur transformation en commission permanente apporterait. On peut même légitimement penser que l'esprit qui anime aujourd'hui les travaux des deux délégations s'effriterait en quelque sorte au contact du fait majoritaire qui s'impose dans les commissions permanentes. Philippe Gosselin l'a rappelé, la transformation affaiblirait la représentation des parlementaires ultramarins : aujourd'hui, tous les députés ultramarins sont membres de droit de la délégation aux outre-mer, qui est présidée par un député de l'opposition et dont le bureau est majoritairement composé de députés d'opposition, mais une commission permanente serait nécessairement composée à la proportionnelle des groupes. Si demain mon groupe, qui compte quatre députés

ultramarins, n'avait plus que deux places au sein d'une telle commission, comment choisir ? En outre, une commission permanente cantonnerait inévitablement ces élus ultramarins à leur territoire alors qu'ils peuvent aujourd'hui s'impliquer dans toutes les commissions.

Enfin, la création d'une neuvième commission permanente affaiblirait tous les petits groupes, en réduisant mécaniquement le nombre de leurs membres dans chaque commission. C'est pourquoi nous croyons qu'il serait plus utile de renforcer les instances qui existent, par exemple en présentant une résolution tendant à modifier le règlement de l'Assemblée nationale afin de renforcer les moyens des délégations.

Vous l'aurez compris, nous ne pourrions pas voter un texte qui affaiblirait à plusieurs égards la représentation des Ultramarins, ainsi que notre organisation actuelle.

Mme Marie-Agnès Poussier-Winsback (HOR). Au nom du groupe Horizons et apparentés, je tiens à saluer l'initiative du groupe GDR qui met en lumière le caractère incontournable des collectivités territoriales métropolitaines comme ultramarines dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques au service de nos concitoyens. Si un certain nombre d'entre nous avons souhaité rester des élus locaux, c'est précisément pour cette raison. Les différentes étapes de la décentralisation ont, comme le rappelle l'exposé des motifs, permis de faire émerger, au sein de notre République une et indivisible, une organisation décentralisée renforçant l'autonomie locale et permettant une différenciation en fonction des spécificités géographiques, démographiques, économiques ou sociales.

Notre assemblée a perçu l'importance de créer des lieux d'échange et de contrôle de l'action gouvernementale concernant cet enjeu essentiel : en témoigne l'existence de la délégation aux collectivités territoriales et de celle dédiée aux outre-mer. Elles organisent de nombreuses missions d'information et auditionnent un nombre important d'acteurs afin d'éclairer les députés dans l'exercice de leur mission. Sans nier le caractère central des collectivités territoriales et des outre-mer dans l'élaboration de la loi, il ne nous semble pas pertinent de créer une commission permanente consacrée. Pour la bonne organisation des travaux des assemblées et pour la lisibilité du travail parlementaire, le caractère thématique et non géographique des commissions permanentes nous paraît plus approprié.

Concrètement, la création d'une telle commission conduirait aussi à une saisine quasi automatique au fond ou pour avis sur l'ensemble des projets et propositions de loi. Ils contiennent en effet tous des implications pour les collectivités territoriales et pour les outre-mer. N'allons pas nous tirer une nouvelle balle dans le pied ! Ne faisons pas comme s'il fallait une commission *ad hoc* pour faire examiner ces questions par des spécialistes parce que les autres députés en seraient incapables.

C'est l'essence même du rôle des députés que de tenir compte de l'ensemble des implications que peuvent avoir les lois qu'ils élaborent sur l'ensemble du territoire français, hexagonal comme ultramarin. Nous pouvons mener des auditions et avoir accès à toutes les informations. Lors de l'examen de n'importe quel projet de loi, les rapporteurs élus par leurs pairs dans chacune des commissions sont attentifs, dans leurs auditions comme dans leurs avis, à l'impact et aux conséquences qu'il pourrait avoir sur les collectivités territoriales et tiennent également compte des spécificités de chaque territoire de la République.

En revanche – et par goût de la provocation –, peut-être le rétablissement du cumul des mandats serait-il de nature à responsabiliser les députés dans leur prise en compte des conséquences des lois qu'ils votent pour les collectivités territoriales. Un député sachant qu'il sera en première ligne pour mettre en œuvre les décisions prises au Palais Bourbon en sa qualité d'adjoint au maire ou de vice-président de département sera nécessairement plus à même de tenir compte des implications concrètes pour la collectivité !

Vous l'aurez compris, le groupe Horizons et apparentés votera contre cette proposition de loi.

Mme Elsa Faucillon (GDR-NUPES). Le groupe Gauche démocrate et républicaine est composé pour moitié de députés ultramarins. Ce n'est pas leur seule qualité : ils sont également progressistes. Nos travaux communs m'ont appris combien les réalités ultramarines sont riches. Or, dans les textes, elles sont souvent réduites à un ou deux articles chapeautés d'un « Dispositions relatives aux outre-mer ». Je peux partager l'argument de l'unicité de la République, mais bien souvent il sert à mettre un couvercle sur les spécificités des outre-mer.

Le texte vise à mettre en lumière ce manque de considération, parfois de respect, à l'égard de nos compatriotes ultramarins et des réalités spécifiques de leurs territoires. Certains sont inscrits sur la liste des territoires non autonomes, soit à décoloniser, de l'ONU, ou en sont sortis il y a peu. Leurs habitants ont vécu la colonisation et les atrocités qu'elle a pu entraîner ; ce mépris résonne tout particulièrement pour eux.

Le travail qu'accomplit au quotidien Davy Rimane, président de la délégation aux outre-mer, a montré la nécessité de prendre en compte les réalités locales, qu'il faut appréhender dans leur diversité et leur singularité. Adopter ce texte donnerait des moyens humains et financiers pour y travailler au sein du Parlement, avec la mise à disposition de salles de réunion, d'une équipe de fonctionnaires, de crédits pour payer les frais de mission ou d'étude ; cela offrirait également davantage de moyens légistiques.

Beaucoup ont objecté des difficultés, mais peu de ceux qui admettent qu'il faudrait accorder plus d'attention aux outre-mer proposent d'autres solutions. Nous sommes ouverts aux propositions visant à juguler le mépris et à disposer de moyens supplémentaires.

Par ailleurs, une commission permanente permettrait à la représentation nationale de légiférer de manière plus éclairée. Je rejoins M. Saulignac : si elle existait, nous n'aurions peut-être pas entendu tant de contrevérités lors de l'examen du projet de loi constitutionnelle sur le dégel du corps électoral de Nouvelle-Calédonie. Les adaptations nécessaires aux spécificités ultramarines sont quasi systématiquement omises dans les textes, qu'ils soient d'initiative parlementaire ou gouvernementale ; elles sont parfois renvoyées à des ordonnances, comme récemment dans le projet de loi relatif à l'accompagnement des malades et de la fin de vie.

Cette manière de légiférer a été largement documentée et dénoncée, notamment par des parlementaires. Je pense au rapport d'information sénatorial « Différenciation territoriale outre-mer : quel cadre pour le sur-mesure ? », publié en 2020. Elle provoque une rupture d'égalité entre les citoyens ultramarins et métropolitains.

La question concerne moins la part des députés ultramarins d'une commission ou d'une délégation que la part des députés français, d'Hexagone ou d'outre-mer, qui s'imprègnent des réalités ultramarines, s'y intéressent, et travaillent dessus.

M. Jean-Félix Acquaviva (LIOT). Ce texte aurait pu être déposé par les membres du groupe LIOT, qui partagent ses constats préliminaires : les travaux parlementaires ne laissent que peu de place au réflexe outre-mer et à la différenciation. C'est paradoxal, puisque nombre des textes que notre commission a examinés depuis le début de l'année sont relatifs aux collectivités et aux outre-mer, avec des propositions de loi sur la sécurité des élus locaux, le métier de secrétaire de mairie, le cumul des mandats, un projet de loi relatif à la Polynésie française et le projet de loi relatif à la Nouvelle-Calédonie.

Nous n'avons donc pas chômé. Pourtant, nous avons constaté à plusieurs reprises que, même en consacrant des heures de débat aux collectivités et à la pluralité des territoires, l'élaboration de la loi générale nous mène presque toujours à rédiger des normes uniformes, égalitaristes, qui vont à l'encontre d'une réelle égalité en droits dans les territoires concernés.

Rares sont les textes qui prévoient des marges de manœuvre au niveau local. Les projets de loi se terminent souvent par un titre « Dispositions diverses » qui prévoit une transposition uniforme des mesures dans les outre-mer, dont le caractère inadapté ne se révèle souvent qu'*a posteriori*.

Preuve que nous sommes tous conscients de ces difficultés, l'Assemblée s'est dotée en 2012 d'une délégation aux outre-mer et, en 2017 seulement, d'une délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation. Outre ces premiers pas vers les élus territoriaux, je salue les initiatives de la commission des lois, en particulier de son président, notamment pour la création d'une mission d'information sur la situation du département de Mayotte et, récemment, d'un

groupe de travail sur l'évolution institutionnelle de la Corse, que j'aurai le plaisir de présider et dont Gilles Le Gendre sera le rapporteur – la Corse connaît des problèmes spécifiques, qui ne concurrencent évidemment pas ceux des outre-mer en général.

Il faut aller plus loin. Les délégations parlementaires présentent un intérêt certain, toutefois leurs moyens sont limités ; elles n'ont pas le temps de se saisir pour avis de tous les textes. La création d'une commission unique aux collectivités et aux outre-mer permettrait de consacrer plus de moyens à la mise en place d'une réelle différenciation territoriale et de l'appréhender au fond, loin des saillies et des poncifs, afin de comprendre ce que la République doit être aujourd'hui, avec ses différences. Douée d'une vision d'ensemble, elle contribuerait à renforcer la culture de la décentralisation politique et de la différenciation dans les travaux parlementaires. Les prochains textes qui, nous l'espérons, seront soumis à notre assemblée, notamment la réforme constitutionnelle relative à la Corse et le projet de loi « Mayotte » témoignent que le besoin d'adaptation, de différenciation, de prise en considération des réalités géographiques et historiques est plus que jamais d'actualité : il ne peut être ignoré.

Bien entendu, la création de cette commission ne constituerait qu'un premier pas vers un choc de décentralisation, lequel nécessitera certainement, au moment opportun, une réforme constitutionnelle plus vaste.

Sans surprise, nous voterons pour ce texte.

Mme Sandrine Rousseau (Écolo-NUPES). Les Écologistes sont favorables à la création de cette commission permanente. Cela constituerait une nouvelle étape du processus de décentralisation que nous soutenons depuis longtemps, car c'est à l'échelle locale que les solutions existent et que les politiques de transformation écologique sont les plus pertinentes. Le travail parlementaire doit donc prendre davantage en considération les particularités des territoires et des besoins de leur population.

Une commission dédiée, à l'Assemblée nationale et au Sénat, garantirait que l'angle ultramarin soit systématiquement pris en compte. Elle pourrait se saisir pour avis des textes pour évaluer leur incidence en outre-mer, alors que les adaptations nécessaires aux spécificités locales manquent souvent. Le Parlement rendrait ainsi visible la pleine considération qu'il accorde à ces territoires, avec leurs spécificités. La commission serait chargée de mieux informer la représentation nationale sur toute question relative aux outre-mer et d'évaluer les politiques publiques qui y sont menées. Répartition des richesses très inégales, indicateurs socio-économiques alarmants, pollution environnementale, difficultés d'accès aux services publics, vie chère, décolonisation et politique mémorielle : les problèmes ne manquent pas, qui méritent que notre assemblée s'y penche plus sérieusement.

Cette nouvelle commission nous offrirait aussi l'occasion de retisser du lien, de recréer un espace de dialogue entre le Parlement et les territoires ultramarins. Les

motifs de tension, voire de défiance, entre la France hexagonale et eux se sont multipliés depuis l'arrivée d'Emmanuel Macron au pouvoir. La situation en Nouvelle-Calédonie comme les conflits récents en Guyane et en Guadeloupe en témoignent. Pour maintenir sa cohésion, la France doit s'interroger d'urgence sur les rapports qu'elle entretient avec les territoires ultramarins. Les Écologistes comptent sur cette nouvelle commission pour y contribuer.

Pour ces raisons, nous voterons le texte.

M. le président Sacha Houlié. Nous en venons aux questions des autres députés.

M. Rémy Rebeyrotte (RE). Je soutiens la proposition de David Valence. Il serait intéressant dans un premier temps de passer d'une délégation à une commission non permanente chargée des collectivités territoriales, y compris dans leur composante ultramarine. Je suis favorable à aller plus loin, mais je comprends les arguments objectés. Pour vous livrer une confiance, à la fin de la précédente législature, la majorité avait débattu de l'opportunité de créer, dans un élan de décentralisation et de déconcentration, une commission spécifique dédiée aux collectivités territoriales et aux pouvoirs locaux – nous n'avions qu'effleuré la question des outre-mer. Nous avons envisagé d'en rester toutefois à huit commissions, par exemple en regroupant, comme au Sénat, les affaires étrangères et la défense. Les choses en sont restées là.

S'agissant des budgets, ils révèlent le peu de place que le Parlement occupe dans notre pays. Celui de la commission des lois est légèrement inférieur à celui, chez moi, des Amis de la pétanque ; il est vrai qu'ils ont une buvette ! Bref, au regard de nos missions, nos crédits sont très limités.

M. le président Sacha Houlié. Vous faites peu de cas de l'augmentation de 20 % que j'ai obtenue l'an dernier !

M. Davy Rimane, rapporteur. J'entends vos arguments mais, de façon générale, s'il était vrai qu'il existe déjà des instances qui fonctionnent bien, la situation de nos territoires serait bien différente. Il faut prendre conscience que 3 millions de Français vivent à des milliers de kilomètres de l'Hexagone, et que leur voix n'est pas entendue dans l'élaboration de la loi. Renvoyer par un article en fin de texte à des décrets ou à une ordonnance, c'est un manque de respect. Il n'y a aucune considération pour les réalités, comme on l'a vu lors de l'examen des dispositions relatives à la création d'un objectif zéro artificialisation nette (ZAN) de la loi « climat et résilience » : il s'agit d'un problème majeur dans les outre-mer comme dans l'Hexagone, mais le texte s'applique sans distinction.

La notion de droit à la différenciation peut s'entendre largement. Nous demandons que les réalités de tous les territoires soient prises en considération, y compris dans l'Hexagone, car il existe des différences entre le Nord et le Sud de la métropole comme entre les territoires du Pacifique, de l'océan Indien et de l'Atlantique.

Je n'ai nullement l'intention, cher président, de déshabiller Pierre pour habiller Paul. On voit bien toutefois que le travail des délégations ne pèse rien face à celui des commissions. Ainsi, pour préparer l'examen des crédits consacrés aux outre-mer du projet de loi de finances, notre délégation a voulu auditionner certains membres du Gouvernement : nous n'avons tout simplement eu aucune réponse. Je peux compter sur les doigts le nombre des députés hexagonaux qui assistent à nos discussions. La fameuse idée d'acculturation ne fonctionne pas, le « réflexe outre-mer » n'est qu'un concept.

Lorsqu'on évoque les moyens nécessaires au développement des outre-mer, ce qu'on entend en boucle dans la bouche des députés hexagonaux, c'est que ces territoires coûtent cher à la République. Je le dis sans ambages : dans ce cas, des décisions s'imposent. Nous ne pouvons entendre inlassablement que ce qu'on nous donne est déjà bien, que nous devons cesser de jouer les enfants gâtés – des mots qui sont prononcés sur les bancs de l'hémicycle, pas forcément à l'extérieur. Ne hochez pas la tête : on entend vraiment ces phrases. Même pendant les débats, on nous fait comprendre que nous demandons trop.

« Unité » et « égalité » ne signifient pas « uniformité ». La loi doit s'adapter aux réalités variées qui composent la nation France, or nous n'en avons pas le réflexe. Créer une commission spécifique tendrait à prendre en considération les particularités dès l'élaboration de la loi.

Pourtant, une majorité s'est exprimée contre l'adoption du texte. Mme Couturier a évoqué les problèmes que pourrait entraîner la différenciation territoriale. Mais, humainement, nous sommes intrinsèquement différents les uns des autres ; chacun s'affirme en sa singularité, nul n'a besoin de toujours ressembler aux autres. Dans la même logique, il est normal que les territoires appellent à la différenciation, selon leurs réalités propres. La décentralisation et la déconcentration ne s'opposent donc pas à la différenciation, tout dépend de ce qu'on y met. La différenciation n'est pas mauvaise par essence : elle nous offre une chance de faire évoluer notre conception de l'élaboration de la loi.

L'examen du texte, quelle qu'en soit l'issue, ouvre le débat. Qu'on le veuille ou non, les lignes devront bouger, la loi devra mieux prendre en compte nos réalités. Le *statu quo* serait mortifère et provoquerait des crises majeures dans les semaines ou les mois à venir.

Article unique (art. 43 de la Constitution) : *Création d'une commission permanente aux collectivités territoriales et aux outre-mer*

Amendements CL2 de M. David Valence et CL6 de M. Jocelyn Dessigny (discussion commune)

M. David Valence (RE). Je vais retirer l'amendement CL2, ainsi que les trois autres que j'ai déposés après l'article unique.

Je tends la main à Davy Rimane, mon homologue président de délégation, pour poursuivre le débat sous une forme plus appropriée : une proposition de résolution visant à modifier le règlement de l'Assemblée nationale pour créer une commission non permanente consacrée aux collectivités territoriales et aux outre-mer, sur le modèle de la commission des affaires européennes. Une proposition de loi constitutionnelle ne me semble pas être la bonne formule mais, même s'il a adopté un angle exclusivement ultramarin alors que la réflexion doit concerner les collectivités territoriales dans leur ensemble, M. Rimane a eu raison d'ouvrir le débat.

M. Davy Rimane, rapporteur. Nous en avons déjà parlé ; je suis ouvert d'esprit. Nos territoires et les collectivités territoriales en général sont deux sujets intrinsèquement liés, qu'il est tout à fait pertinent de rassembler. Sans les institutions que sont les collectivités territoriales, notre quotidien serait très difficile. J'aurai plaisir à poursuivre la discussion avec vous, monsieur le président Valence.

M. Jocelyn Dessigny (RN). L'amendement CL6 vise à inscrire la création de la commission permanente dans l'article 72 du titre XII de la Constitution plutôt que dans l'article 43.

La commission chargée des affaires européennes est instituée par l'article 88-4 du titre XV, « De l'Union européenne », consacré aux modalités de dépôt, d'examen et de transposition en droit interne des textes normatifs européens. Le titre XII, « Des collectivités territoriales », définit les collectivités et leur place au sein de l'organisation politique de l'État. La commission ainsi créée serait plus logiquement inscrite au sein des dispositions constitutionnelles afférentes.

M. Davy Rimane, rapporteur. Nous avons envisagé cette éventualité, notamment avec des universitaires, et il sera possible d'en rediscuter au cours de la navette. À ce stade, il est plus clair d'inscrire la commission à l'article 43, afin de ne pas risquer de créer une confusion avec la proposition de David Valence. Je vous demande donc de retirer cet amendement.

M. Antoine Léaument (LFI-NUPES). Le cadre est peut-être inopportun pour faire aboutir le projet, qui nécessite une réflexion collective, mais il est pertinent et utile pour ouvrir le débat sur la scène nationale. Je vous remercie donc de défendre ce texte, cher collègue, car vous avez raison, dans les outre-mer, la France n'est pas à la hauteur des promesses de la République. Ce manquement met chaque jour en cause l'unité et l'indivisibilité : on proclame les grands principes, on parle d'égalité devant la loi et d'égalité d'accès aux droits, mais on laisse nos compatriotes ultramarins dépourvus d'eau ou de certains services publics comme une école qui tient ses promesses.

Je suis d'accord, « les lignes devront bouger ». L'égalité républicaine se définit devant la loi. C'est parce que nous sommes égaux pour faire la loi – une personne, une voix – que nous avons le même devoir de la respecter. Mais il faut que l'État lui-même soit capable de la faire appliquer, de garantir les droits, faute

de quoi l'égalité républicaine disparaît et certains en viennent à considérer que le cadre n'est plus légitime. Je suis pour que la France soit à la hauteur des promesses de la République, pour que nous réfléchissions à l'idée de république et à l'opportunité de la faire évoluer, en particulier eu égard aux situations dans les outre-mer.

M. Hervé Saulignac (SOC). La question relève davantage du règlement de l'Assemblée nationale et de celui du Sénat que de la Constitution. Or le texte nous enferme dans le champ constitutionnel. En outre, pour aboutir, une proposition de loi constitutionnelle doit être adoptée par les deux chambres puis approuvée par référendum, ce qui ne s'est jamais produit depuis 1958.

Enfin, passer d'une délégation à une commission non permanente ne suffirait pas à parfaire la représentation des ultramarins : la proportionnelle s'appliquant, certains députés ultramarins en seraient exclus, ce que les membres du groupe Socialistes ne souhaitent pas.

M. Philippe Gosselin (LR). Cette proposition de loi constitutionnelle met le doigt où ça fait mal. C'est vrai, la France doit être à la hauteur de la République. Trop souvent, les projets de loi, voire nos propositions de loi, ne sont pas calibrés dès le départ pour s'appliquer aux outre-mer, et un dernier article renvoie vaguement à une ordonnance pour y pourvoir. Ce n'est ni sérieux, ni respectueux de nos concitoyens ultramarins. Pour « une et indivisible » qu'elle soit, la République, c'est aussi « l'unité dans la diversité ». Or, les articles 72 à 74 de la Constitution l'attestent, cette diversité est grande – et je ne parle même pas de Wallis-et-Futuna, où la République salarie trois rois et leurs Premiers ministres : c'est dire si l'on sait adapter les dispositifs et trouver de la souplesse quand on le veut !

On s'intéresse trop peu aux outre-mer comme un ensemble. Si une modification constitutionnelle ne semble pas la forme la plus adaptée, et si la représentation proportionnelle priverait une partie des députés ultramarins de siéger dans la nouvelle commission, l'examen de ce texte doit tout de même être l'occasion de s'engager dans de nouvelles pratiques afin de dégager des moyens budgétaires, humains et matériels et de remplacer la délégation par une commission – car l'intitulé n'est pas neutre : ministériels comme préfectoraux, les accords et les attentes pour l'une ou pour l'autre diffèrent.

L'amendement CL2 est retiré.

La commission rejette l'amendement CL6.

Présidence de Mme Caroline Abadie, vice-présidente de la commission

Amendement CL7 de M. Jocelyn Dessigny

M. Jocelyn Dessigny (RN). Il s'agit de modifier l'intitulé de la nouvelle commission, qui serait dédiée aux collectivités territoriales « dont » les outre-mer plutôt qu'aux collectivités territoriales « et » aux outre-mer. En application de l'article 72 de la Constitution, les outre-mer font en effet partie des collectivités territoriales de la République. Il convient de ne pas les en dissocier.

M. Davy Rimane, rapporteur. Il ne s'agit pas de distinguer entre collectivités territoriales de l'Hexagone et collectivités territoriales d'outre-mer, mais entre les collectivités territoriales, sujet institutionnel, et les outre-mer, territoires géographiques. C'est ce principe même qui a conduit à créer deux délégations, une aux collectivités territoriales et une aux outre-mer. Pour le reste, les termes « collectivités territoriales » dans la Constitution recouvrent effectivement toutes les collectivités, y compris celles des outre-mer.

Demande de retrait ou avis défavorable.

M. Jocelyn Dessigny (RN). Nous sommes d'accord sur le fond : il n'y a pas de différence à instituer entre les collectivités territoriales et les outre-mer. L'intitulé de la commission pouvait laisser planer un doute, que nous avons souhaité éclaircir.

M. Antoine Léaument (LFI-NUPES). L'amendement est contre-productif : il conduit à invisibiliser les questions relatives aux outre-mer, quand la proposition de loi constitutionnelle a justement pour objet d'y sensibiliser les députés. Mais il n'est pas étonnant que l'invisibilisation des outre-mer fasse partie des propositions du Rassemblement national.

M. Philippe Gosselin (LR). L'intitulé proposé aurait en outre pour effet pervers de n'attribuer comme compétences à ladite commission que celles liées aux collectivités territoriales. Ce serait très restrictif par rapport aux compétences des outre-mer, en particulier économiques et sociales, qu'envisageait Davy Rimane. L'amendement va donc à l'encontre de l'objectif poursuivi.

La commission rejette l'amendement.

Amendement CL8 de M. Jocelyn Dessigny

M. Jocelyn Dessigny (RN). Cet amendement d'appel vise, en cas d'adoption du texte, à supprimer les délégations aux collectivités territoriales et aux outre-mer, puisqu'elles n'auront plus lieu d'exister.

M. Davy Rimane, rapporteur. Cela ne relève pas de la Constitution : si nous adoptons le texte, elles seront supprimées par la loi, pour la délégation aux outre-mer, et par une décision de la conférence des présidents pour la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation. Demande de retrait.

M. Jocelyn Dessigny (RN). Puisque nous sommes d'accord sur le fait qu'elles deviendront inutiles en cas d'adoption du texte, je retire mon amendement.

L'amendement CL7 est retiré.

La commission rejette l'article unique.

Après l'article unique

Amendement CL9 de Mme Sandrine Rousseau

Mme Sandrine Rousseau (Écolo-NUPES). Cet amendement qui porte sur la réforme du corps électoral en Nouvelle-Calédonie vise à montrer comment une commission permanente aux outre-mer aurait pu élaborer un autre discours que la position monolithique prise par l'Assemblée, évoquant les spécificités et les demandes d'indépendance de chaque territoire ultramarin et forgeant une vision globale totalement différente. Je le retire.

M. Davy Rimane, rapporteur. Après s'être rendue en Nouvelle-Calédonie-Kanaky en mars, la délégation aux outre-mer a publié une communication nourrie d'un travail important des députés. Malheureusement, compte tenu de son faible poids dans les institutions, ce travail n'a pas été pris en compte dans l'analyse de la situation. Il en aurait été différemment avec une commission permanente, vers laquelle j'espère que nous nous dirigeons.

L'amendement est retiré.

L'ensemble de la proposition de loi est ainsi rejeté.

En conséquence, la commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République vous demande de rejeter la proposition de loi constitutionnelle tendant à la création d'une commission permanente aux collectivités territoriales et aux outre-mer (n° 2471).

PERSONNES ENTENDUES

- **Mme Cécile Rilhac**, députée du Val-d'Oise, ancienne membre de la Commission nationale d'évaluation des politiques de l'État Outre-mer
- **Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation de l'Assemblée nationale**
 - M. David Valence, président
- **Délégation sénatoriale aux outre-mer**
 - Mme Micheline Jacques, présidente
- **Université d'Aix-Marseille**
 - Mme Priscilla Jensei-Monge, maître de conférences
 - Mme Carine David, professeure de droit public
- **Association des communes et collectivités d'outre-mer (ACCD'OM)**
 - Mme Laetitia Mallet, déléguée générale
- **Conseil économique, social et environnemental (CESE)**
 - M. Pierre Marie-Joseph, président du groupe des Outre-mer