

## Deuxième séance du jeudi 15 janvier 2009

### Article 2

(...) **M. le président.** Je suis saisi de plusieurs sous-amendements identiques, n<sup>os</sup> 3932 à 3953.

La parole est à M. Jean-Jacques Urvoas.

**M. Jean-Jacques Urvoas.** Notre assemblée vient de repousser successivement deux séries de sous-amendements visant à ce que les commissions, puis les présidents de groupe, soient informés des projets de résolution. Avec cette troisième série de sous-amendements, nous proposons que les parlementaires soient destinataires des projets de résolution.

**M. Jean-Luc Warsmann, rapporteur.** Ils le sont tous ! Ces sous-amendements sont donc parfaitement inutiles, et montrent que vous n'avez pas d'autre objectif que de nous faire perdre du temps !

**M. Jean-Jacques Urvoas.** Les propositions de résolution n'ont pas vocation à mettre en cause la responsabilité du Gouvernement. Je me suis permis, tout à l'heure, d'interpeller M. le secrétaire d'État afin de savoir en quoi pourrait consister une résolution mettant en cause la responsabilité du Gouvernement. Sauf erreur de ma part, il va de soi que le Gouvernement n'aura pas le droit de recourir à l'article 49, alinéa 3 sur une proposition de résolution. En revanche, il pourra faire usage de l'article 49, alinéa 1, et il me semble que l'opposition parlementaire pourrait parfaitement demander, après l'adoption d'une résolution, l'application de l'article 49, alinéa 2, entraînant le dépôt d'une motion de censure. Je souhaite que M. le secrétaire d'État confirme mon interprétation sur ce point, afin que la représentation nationale soit parfaitement informée.

Par ailleurs, je veux revenir sur un point extrêmement important qu'a évoqué tout à l'heure notre collègue Christophe Caresche, à savoir la manière dont les propositions de résolution vont être évoquées dans nos deux assemblées.

Les deux lectures du projet de loi de révision constitutionnelle ont bien montré qu'il existait une différence d'appréciation spontanée entre notre assemblée qui, par la voix de son rapporteur, ensuite confirmée par la majorité des députés, refusait le principe des résolutions, et le Sénat, qui paraissait au contraire y être extrêmement attaché. Il a sans doute fallu à M. le secrétaire d'État chargé des relations avec le Parlement tout l'entregent qu'on lui connaît pour réussir à concilier ces points de vue divergents et parvenir à un compromis.

À l'époque, Jean-Jacques Hyest, rapporteur au Sénat, déclarait : « Nous voulons que la loi organique fixe les modalités de mise en œuvre du droit de voter des résolutions afin que les résolutions adoptées à l'Assemblée nationale et au Sénat soient de même nature et que les modalités ne soient pas différentes selon les règlements. » Le rapporteur de notre assemblée, Jean-Luc Warsmann, a fait voter un amendement modifiant radicalement la perspective élaborée dans un compromis qui, quoique relativement instable, avait tout de même passé l'épreuve du congrès.

**M. le président.** Concluez, monsieur Urvoas.

**M. Jean-Jacques Urvoas.** Il faut que nous soyons conscients que l'échafaudage bâti par M. Warsmann est extrêmement fragile : je ne vois pas comment, après la position exprimée par Jean-Jacques Hyest il y a quelques mois – et que partageait d'ailleurs le président Josselin de Rohan, alors rapporteur pour avis –, le Sénat pourrait aujourd'hui se contenter de la disposition visant à supprimer l'intervention des commissions dans le parcours d'une résolution. Il y a une difficulté qu'il faudra bien résoudre, puisque, s'agissant d'un projet de loi organique, il n'y aura pas de commission mixte paritaire, les deux assemblées devant nécessairement trouver un accord.

**M. le président.** Merci !

La parole est à M. Dominique Raimbourg.

**M. Dominique Raimbourg.** J'espère que l'intervention à laquelle je vais procéder ne sera pas hâtivement considérée comme ma contribution personnelle à ce en quoi certains ne voient qu'une tentative d'obstruction. Ce serait une erreur, la série de sous-amendements que nous vous proposons poursuivant un objectif tout à fait sensé. La proposition de résolution, qui entraîne nécessairement un débat, ne peut être traitée de façon mécanique, à la manière dont la gestion d'un courrier entrant aboutit à l'émission d'un courrier sortant.

**M. Jean-Jacques Urvoas.** Très bien !

**M. Dominique Raimbourg.** Une proposition de résolution doit être digérée et métabolisée au moyen de sa discussion par l'Assemblée. Vous avez écarté l'examen de la proposition de résolution en commission et la possibilité pour son auteur de la modifier ; ce faisant, vous avez supprimé ce travail de délibération que l'on trouve parfois insupportablement long, mais dont l'absence, se traduisant nécessairement par un recul de la pratique démocratique, paraîtra tout aussi insupportable.

Si une proposition de résolution ne peut être évoquée en commission et si ses signataires ne peuvent la modifier en fonction des discussions qui auront lieu, il faut au moins que chaque membre des assemblées en soit informé. À défaut, nous aboutirons à ce que des propositions de résolution fassent l'objet d'un examen par une assemblée plénière totalement indifférente, ce qui se traduira par un travail insuffisant et par un texte qui pâtira forcément de ce désintérêt, ne serait-ce qu'en termes de retentissement sur le plan politique. C'est la raison pour laquelle nous vous demandons de voter cette série de sous-amendements.

**M. Jean-Luc Warsmann, rapporteur.** Y aura-t-il un scrutin public sur cette série de sous-amendements, monsieur le président ?

**M. le président.** Je n'ai pas été saisi d'une demande en ce sens.

La parole est à M. Bruno Le Roux.

**M. Bruno Le Roux.** Les séries de sous-amendements que nous proposons visent à ce que les propositions de résolution suivent un processus plus complet que celui proposé par le Gouvernement, et permettant une véritable discussion. Pourquoi ne pas confier à un groupe de parlementaires la mission d'examiner comment les propositions de résolution sont discutées au sein des assemblées d'autres pays européens ?

Je crains que, de la même manière que l'on nous accuse aujourd'hui de consacrer trop de temps à l'examen des amendements, on ne nous fasse demain le même reproche au sujet des propositions de résolution. Au Danemark, en Italie, au Royaume-Uni, au Portugal, en Espagne, en Italie, il existe aujourd'hui des procédures permettant au parlement de « coller » à l'actualité, pas seulement au moyen de questions au gouvernement, mais en donnant son avis, en travaillant sur le fond en séance publique et, dans de nombreux cas, en produisant du consensus.

On ne parvient jamais au consensus sur les projets de loi rédigés par le Gouvernement, ceux-ci étant trop clivés, trop clivants, et n'ayant souvent pas d'autre motivation que la volonté de réagir à chaud sur des problèmes d'actualité. Au contraire, l'introduction de résolutions bien préparées, ayant fait l'objet d'une large diffusion auprès des membres de l'Assemblée, ayant été discutées comme il se doit en commission et ayant été éventuellement amendées, peut être à l'origine d'un nouveau processus de fonctionnement de notre démocratie. C'est peut-être un pari fou, mais nous avons tout à y gagner, et ne venez pas me dire, monsieur le secrétaire d'État, que les propositions de loi suffisent à démontrer votre volonté de respecter l'opposition et, au-delà, le Parlement.

**Mme Cécile Gallez.** Oh !

**M. le président.** Il faut conclure.

**M. Bruno Le Roux.** Depuis le début de la législature, pas une seule fois, vous n'avez accepté que

nous passions à la discussion des articles d'une proposition de loi ! Si le Gouvernement prétend donner des pouvoirs nouveaux au Parlement, il doit commencer par modifier sa façon de déposer la loi au Parlement, de discuter la loi, et de considérer les parlementaires dans le cadre de l'examen des propositions de loi et, demain, des propositions de résolution.

**M. le président.** La parole est à Mme Delphine Batho.

**Mme Delphine Batho.** Le Gouvernement et le rapporteur nous expliquent en substance que le droit de résolution est une sorte de droit individuel, que les propositions de résolution ne méritent pas d'être discutées en commission, qu'il n'est pas nécessaire d'informer les présidents de groupe.

**M. Jean-Luc Warsmann, rapporteur.** Non, nous avons expliqué qu'ils le seraient tous automatiquement !

**Mme Delphine Batho.** Nous estimons qu'il est au moins nécessaire d'informer l'ensemble des députés qu'une proposition de résolution déposée a été transmise au Premier ministre. En effet, c'est le Premier ministre qui doit décider si la proposition de résolution est recevable ou non. À la page 77 de son rapport, M. le rapporteur indique en effet que « pour les résolutions, c'est au Premier ministre qu'il appartiendra d'estimer si une proposition de résolution contient une injonction ou est de nature à mettre en cause la responsabilité du Gouvernement ».

**M. Jean-Luc Warsmann, rapporteur.** Oui, c'est la Constitution !

**Mme Delphine Batho.** « On ne peut pas préjuger de l'interprétation qui sera faite de cette disposition par les premiers ministres successifs, puisque la Constitution ne renvoie pas à des critères objectifs, mais à ce que le Gouvernement « estime ». La rédaction du deuxième alinéa de l'article 34-1 ouvre en effet la voie à une irrecevabilité très large, puisque, outre celles qui comportent une injonction, sont irrecevables non seulement les propositions de résolution qui, en elles-mêmes, sont de nature à mettre en cause la responsabilité du Gouvernement, mais également celles dont le rejet aurait le même effet. Elle pourrait donc être interprétée comme interdisant une résolution apportant le soutien d'une assemblée à la politique du Gouvernement, son rejet pouvant être interprété comme mettant en cause la responsabilité du Gouvernement. La Constitution laisse cependant une très grande marge d'appréciation au Gouvernement, qui pourrait donc avoir une conception moins restrictive de la recevabilité des propositions de résolution. »

Nous estimons pour notre part que chaque député – notamment les députés de la majorité – doit pouvoir intercéder auprès du Premier ministre pour l'aider dans son appréciation du caractère recevable ou non d'une proposition de résolution...

**M. le président.** Merci, madame Batho.

**Mme Delphine Batho.** Les cinq minutes dont je disposais ne sont pas terminées, monsieur le président.

**M. le président.** Il vous reste effectivement quelques instants pour conclure.

**Mme Françoise de Panafieu.** Plus que dix secondes !

**Mme Delphine Batho.** On voit bien les conséquences très graves pour la majorité parlementaire auxquelles un tel mécanisme pourrait aboutir, dans la mesure où le rejet d'une proposition de résolution pourrait être interprété comme une absence de soutien au Gouvernement.

**Mme Françoise de Panafieu.** C'est terminé, madame Batho !

**Mme Delphine Batho.** Il faut que le Premier ministre puisse discuter avec les parlementaires de la majorité et, pour cela, il est nécessaire que ceux-ci soient informés.

**M. le président.** Sur le vote de l'amendement n° 2, je suis saisi par le groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche d'une demande de scrutin public.

Le scrutin est annoncé dans l'enceinte de l'Assemblée nationale.

La parole est à M. René Dosière.

**M. René Dosière.** Il peut sembler paradoxal que je défende ce sous-amendement concernant l'information de chaque membre des assemblées, alors que j'ai précédemment défendu un sous-amendement visant à informer les présidents de groupe. Des esprits mal intentionnés pourraient m'accuser de vouloir allonger le débat. (*Sourires.*)

Je veux simplement faire remarquer que si nous discutons aujourd'hui de ce sous-amendement, c'est que l'Assemblée n'a pas voulu adopter le précédent. Si vous aviez accepté que les présidents de groupe puissent être informés, il ne nous aurait pas semblé nécessaire de demander que chaque membre puisse être directement informé. C'est l'obstination du Gouvernement et de sa majorité à refuser les améliorations que nous souhaitons apporter qui fait durer le débat, car nous sommes contraints de recourir à des solutions de repli.

Je vous indique au passage que c'est en 1910 que les groupes politiques ont été reconnus dans cette assemblée et que les membres des commissions ont été désignés à la proportionnelle à la suite de la délibération de la Chambre des députés ; et c'est en 1911 qu'a été créée la conférence des présidents, au cours de laquelle est fixé l'ordre du jour de l'Assemblée.

**M. Jean-Pierre Soisson.** Ça, c'est exact !

**M. René Dosière.** Ces renseignements figurent dans l'ouvrage de Daniel Garrigue sur l'histoire du Parlement, que le président Debré a fait éditer lors de la précédente législature.

Cela étant, il est souhaitable que chaque membre des assemblées puisse être informé de toute proposition de résolution.

**M. le président.** La parole est à M. Christophe Caresche.

**M. Christophe Caresche.** Cette discussion est loin d'être inutile. À travers les sous-amendements que nous présentons – qui ne font que reprendre des amendements initialement déposés à l'article 2 – surgissent des interrogations auxquelles il conviendrait que le président de la commission et le secrétaire d'État répondent.

Le texte est profondément modifié par l'amendement de la commission.

Une première question se pose, que Jean-Jacques Urvoas a évoquée. En effet nous sommes dans le cadre d'une loi organique ; aussi, voudrions-nous savoir si ces modifications sont à l'initiative du seul président de la commission des lois ou si elles ont fait l'objet d'une concertation. On peut imaginer qu'il existe des relations entre les groupes de la majorité de l'Assemblée nationale et du Sénat. Comme nous sommes, je le répète, dans le cadre d'une loi organique, il faudra que celle-ci soit adoptée dans les mêmes termes par l'Assemblée nationale et le Sénat. Les propositions qui nous sont présentées aujourd'hui ont-elles été élaborées collectivement ?

Cet élément est nécessaire pour éclairer nos débats, y compris au sein de la majorité. Si ces propositions ont été faites de manière isolée, il est probable qu'elles seront remises en cause par le Sénat, en tout cas par le rapporteur du texte au Sénat. En effet celui-ci a développé une conception des résolutions correspondant à ce que nous avons dit ici lors de la révision constitutionnelle, soit une conception beaucoup plus libérale que celle élaborée par le président de la commission et la majorité de notre assemblée. Tel est l'objet de notre première interrogation : dans quel cadre ces propositions sont-elles faites ? Sont-elles cohérentes avec la conception développée par le rapporteur du Sénat ?

La deuxième question porte sur le point suivant. Les résolutions sont prévues par la Constitution. La loi organique doit donc aboutir à en fixer les modalités.

**M. le président.** Veuillez conclure !

**M. Christophe Caresche.** Pour en revenir au problème que pose cette loi, nous aurions souhaité qu'elle fixe un cadre le plus ouvert possible. Les propositions qui nous sont faites vont trop loin

dans la précision. Nous aurions souhaité que le Gouvernement et la commission se livrent à une approche du texte plus globale, laissant aux assemblées et au règlement intérieur le soin de codifier plus précisément les choses.

**M. le président.** La parole est à M. Bernard Lesterlin.

**M. Bernard Lesterlin.** Ce matin, nous sommes sortis d'une période de blocage et nous sommes revenus ensemble à des débats plus sereins. Nous avons retiré de nombreux amendements qui pouvaient apparaître comme étant identiques. Or, monsieur le secrétaire d'État, je crains que vous ne recréiez la situation que nous avons connue hier et en début de matinée, car vous alimentez la suspicion sur d'éventuelles arrière-pensées du Gouvernement.

**M. Guy Lefrand.** C'est un procès d'intention !

**M. Bernard Lesterlin.** Non, et je vais m'en expliquer sereinement devant M. Karoutchi.

Monsieur le secrétaire d'État, vous nous avez dit que le président Warsmann vous avait convaincu et vous semblez souscrire à son amendement n° 2, qui sera mis aux voix dans un instant. Or, s'agissant de cet amendement, M. Warsmann nous a indiqué, en substance, que le dispositif prévu par le Gouvernement dans ce texte de loi organique était trop compliqué et qu'il faisait perdre du temps.

De deux choses l'une : ou M. Warsmann vous a convaincu et, dans ce cas, il s'agit d'une véritable injonction du président de la commission des lois à l'égard du Gouvernement ; ou vous avez convaincu M. Warsmann qu'il convenait de modifier le projet gouvernemental. Dans ce cas, vous n'êtes plus seulement chargé des relations avec le Parlement, vous êtes devenu le ministre de tutelle du Parlement ! (*Exclamations sur les bancs du groupe UMP.*)

**M. Guy Lefrand.** Second procès d'intention !

**M. Bernard Lesterlin.** Nos sous-amendements successifs s'inscrivent dans une logique de repli. Nous voulons aider le Gouvernement à revenir à la transparence à laquelle il nous dit être attaché et qui sous-tendait le texte original.

**M. le président.** Merci de bien vouloir conclure !

**M. Bernard Lesterlin.** Je termine. (*Protestations sur les bancs du groupe UMP.*)

C'est la raison pour laquelle, après avoir proposé l'information des commissions puis des présidents de groupe, nous proposons, dans un souci de transparence, l'information de chaque membre de notre assemblée.

**M. le président.** La parole est à Mme Catherine Lemorton.

Nous attendons une nouvelle citation, madame Lemorton !

**Mme Catherine Lemorton.** Cette fois, monsieur le président, vous n'y aurez pas droit. (« Oh ! » *sur les bancs du groupe UMP.*) Mais je recommencerai dès ce soir !

Je serai brève.

Bernard Lesterlin a raison : nous sommes dans une situation de blocage. Vous avez compris ce matin comment il était possible de débloquer la situation. Pourtant, cet après-midi, vous refusez tout : le passage en commission et même la discussion. Vous refusez de prévenir les présidents de groupe qui, au fond, auraient fait le travail de sous-amendement que nous sommes en train de faire. Nous aurions ainsi gagné du temps et du papier.

Nous regrettons que vous bloquiez le débat, car c'est bien vous qui faites du blocage, pas nous. Pour notre part, nous ne souhaitons qu'avancer. C'est pourquoi je vous demande d'accepter ces sous-amendements à l'amendement n° 2.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission sur cette série de sous-amendements ?

**M. Jean-Luc Warsmann**, *rapporteur*. Une fois encore, je le répète, cette série de vingt-deux sous-amendements vise à défendre une disposition qui n'a aucun effet pratique ni aucune utilité.

Chers collègues, chaque fois que vous déposez une proposition de loi, vous recevez, quelques jours après, un bon à tirer des services de l'Assemblée. Vous le signez, et la proposition est diffusée. Tous les députés peuvent se la procurer au service de la distribution et elle figure sur le site Internet de l'Assemblée. En outre, vous êtes tous informés de la parution de la proposition de loi grâce au petit journal qui sort quotidiennement et que l'on appelle *Le Feuilleton*.

De la même manière, toute proposition de résolution recevra un numéro et sera mise à la disposition des députés qui voudront la lire, par le service de la distribution et sera accessible, sur le site Internet de l'Assemblée nationale, à tous ceux qui voudront suivre nos travaux.

Vous nous accusez de faire du blocage, alors que vous déposez des sous-amendements qui n'ont aucun intérêt, sinon de vous laisser l'opportunité de nous assener une série d'interventions, que vous avez de plus en plus de mal à terminer, car vous êtes en panne sèche et vous n'arrivez même plus à remplir vos cinq minutes de temps de parole !

**M. René Dosière**. C'est de la provocation !

**M. Jean-Luc Warsmann**, *rapporteur*. Tout cela est très triste !

Je demande à l'Assemblée de repousser ces sous-amendements, en regrettant cette situation et en répétant que le projet de loi du Gouvernement est utile. J'en veux pour preuve l'image que nous renvoyons depuis plusieurs heures : ce n'est vraiment pas de cette façon que le Parlement doit travailler ! (*Applaudissements sur les bancs du groupe UMP.*)

**M. le président**. Sur le vote des sous-amendements n<sup>os</sup> 3932 à 3953, je suis saisi par le groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche d'une demande de scrutin public.

Le scrutin est annoncé dans l'enceinte de l'Assemblée nationale.

La parole est à M. Bernard Lesterlin.

**M. Bernard Lesterlin**. Je répondrai à l'intervention du rapporteur par une seule question. Qui, de M. le secrétaire d'État ou du président Warsmann, a convaincu l'autre ?

**M. René Dosière**. Je demande la parole pour un rappel au règlement.

(...)

## **Rappel au règlement**

**M. le président**. La parole est à M. René Dosière.

**M. René Dosière**. Monsieur le président, je suis au regret de faire ce rappel au règlement.

Vous n'ignorez pas qu'entre l'annonce d'un scrutin public et le vote, il doit s'écouler cinq minutes. Or vous venez juste d'annoncer la demande de scrutin public. (*Protestations sur les bancs du groupe UMP.*)

Compte tenu de cette disposition de notre règlement, les présidents de séance annoncent toujours les scrutins publics avec un peu d'avance...

**M. le président**. Je n'ai reçu la feuille verte de demande de scrutin sur les sous-amendements qu'il y a un instant.

**M. René Dosière**....pour ne pas se retrouver en panne. Or vous venez de l'annoncer il y a deux minutes à peine ! (*Vives protestations sur les bancs du groupe UMP.*)

Je souhaite que l'on respecte le délai de cinq minutes, pour permettre à nos collègues qui ne sont



pas dans l'hémicycle et qui doivent venir voter, de pouvoir nous rejoindre.

**M. le président.** La parole est à M. le rapporteur.

**M. Jean-Luc Warsmann, rapporteur.** Chacun se souviendra que, il y a quelques minutes, je vous ai demandé, monsieur le président, si vous étiez saisi d'une demande de scrutin public sur ces sous-amendements. Vous m'avez alors répondu que ce n'était pas encore le cas. Chacun aura donc compris que le jeu de l'opposition est de faire perdre du temps à l'Assemblée nationale en faisant au dernier moment la demande de scrutin public...

**M. le président.** Tout à fait.

**M. Jean-Luc Warsmann, rapporteur.** ...pour interrompre le débat et nous faire perdre à nouveau cinq minutes avant de pouvoir procéder au scrutin public.

Toutes les techniques qu'utilise l'opposition pour essayer de retarder le débat seront inscrites au compte rendu. (*Applaudissements sur les bancs du groupe UMP.*)

**M. Jean Mallot.** Pour l'instant, monsieur Warsmann, c'est vous qui faites traîner le débat !

## **Reprise de la discussion**

**M. le président.** Nous allons maintenant procéder au scrutin public sur les sous-amendements n<sup>os</sup> 3932 à 3953.

*(Il est procédé au scrutin.)*

**M. le président.** Voici le résultat du scrutin :

Nombre de votants 69

Nombre de suffrages exprimés 68

Majorité absolue 35

Pour l'adoption 20

Contre 48

*(Les sous-amendements n<sup>os</sup> 3932 à 3953 ne sont pas adoptés.)*

**M. le président.** Nous allons maintenant procéder au scrutin public sur l'amendement n° 2.

*(Il est procédé au scrutin.)*

**M. le président.** Voici le résultat du scrutin :

Nombre de votants 71

Nombre de suffrages exprimés 70

Majorité absolue 36

Pour l'adoption 48

Contre 22

*(L'amendement n° 2 est adopté.)*

**M. le président.** L'article 2 est ainsi rédigé.

En conséquence, les amendements n<sup>os</sup> 3695, 75 à 96, 97 à 118, **44** et 3670 tombent.

La suite de la discussion est renvoyée à la prochaine séance. (...)