

# COMPTE RENDU ANALYTIQUE OFFICIEL

**Jeudi 12 février 2009**

APPLICATION DES ARTICLES 34-1, 39 ET 44 DE LA CONSTITUTION (Suite)  
CONSULTATION DES ÉLECTEURS DE MAYOTTE (Déclaration du Gouvernement)

## SOMMAIRE

<b>APPLICATION DES ARTICLES 34-1, 39 ET 44 DE LA CONSTITUTION (Suite).....</b>	<b>1</b>
<b><i>Discussion des articles (Suite)</i></b>	<b>1</b>
Article additionnel avant le chapitre premier	1
Chapitre premier	2
Article premier	3
Article 2	12
Article 3	17
Article 3 <i>bis</i>	23
Article 4	25
Article 5	28
Articles additionnels	33
<b>CHAPITRE II</b>	<b>34</b>
Article 6	34
Article additionnel	35
<b>DÉCISION DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL (Accélération des programmes de construction et d'investissement) .....</b>	<b>36</b>
<b>RÉUNION DE LA COMMISSION DES LOIS (Loi pénitentiaire) .....</b>	<b>36</b>
<b>CONSULTATION DES ÉLECTEURS DE MAYOTTE (Déclaration du Gouvernement) .....</b>	<b>36</b>

## SÉANCE du jeudi 12 février 2009

68<sup>e</sup> séance de la session ordinaire 2008-2009

PRÉSIDENTE DE MME CATHERINE TASCA,  
VICE-PRÉSIDENTE

SECRÉTAIRES : MME MONIQUE CERISIER-BEN GUIGA,  
MME SYLVIE DESMARESCAUX.

*La séance est ouverte à 10 h 50.*

*Le procès-verbal de la précédente séance, constitué par le compte rendu analytique, est adopté sous les réserves d'usage.*

### Application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution (Suite)

**Mme la présidente.** – L'ordre du jour appelle la suite de la discussion du projet de loi organique, adopté par l'Assemblée nationale, relatif à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution.

#### Discussion des articles (Suite)

**Mme la présidente.** – Je rappelle que la discussion des articles 13, 13 *bis*, 13 *ter* ainsi que de l'amendement portant article additionnel après l'article 13 *ter* est reportée au mardi 17 février à 16 heures. En outre, la Conférence des Présidents, sur proposition du président de la commission des lois, a décidé d'examiner de façon séparée les amendements de suppression déposés sur chacun des articles de ce texte.

#### Article additionnel avant le chapitre premier

**Mme la présidente.** – Amendement n°70, présenté par Mme Borvo Cohen-Seat et les membres du groupe CRC-SPG.

I. - Avant le chapitre premier, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

La proposition de loi, une fois déposée sur le bureau de l'assemblée concernée, est transmise sans délai au Conseil Constitutionnel qui, après déclaration de sa conformité à la Constitution, organise la collecte des pétitions des électeurs et, après vérification de leur nombre et de leur validité, les remet au Parlement.

La proposition de loi est inscrite à l'ordre du jour de l'assemblée concernée conformément aux dispositions de l'article 48, alinéa 2, de la Constitution. Elle est envoyée pour examen à l'une des commissions mentionnées à l'article 43 de la Constitution.

Si la proposition n'est pas adoptée par le Parlement dans les quatre mois, le Président de la République la soumet au référendum après saisine du Conseil Constitutionnel conformément à l'article 61 de la Constitution.

II. - En conséquence, faire précéder cet article d'un chapitre additionnel ainsi rédigé :

Chapitre....

Organisation du référendum partagée en application de l'article 11, alinéa 4, de la Constitution.

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** – Cet amendement, qui risque, hélas !, d'être repoussé, prévoit les conditions d'application du référendum d'initiative populaire introduit à l'article 11 lors de la dernière révision constitutionnelle. De fait, le Gouvernement, si l'on en croit les déclarations de M. Karoutchi lors de son audition du 3 février dernier par la commission des lois, travaille actuellement à la préparation de trois projets de loi organique concernant le Conseil économique, social et environnemental, l'exception d'inconstitutionnalité, le CSM et le Défenseur des droits. Par parenthèse, nous regrettons que le Gouvernement, parce que cela l'arrange, tarde à présenter ces textes qui instituent des mesures positives... D'un projet de loi organique relatif à l'application de l'article 11, il n'a pas été question. Faut-il voir dans cet oubli le signe que le référendum d'initiative populaire, dont la création permettait de justifier les reculs en matière de droit d'expression et de droit d'amendement des parlementaires, n'était qu'un leurre ? Ce nouveau droit, nous l'avons souligné, semble pourtant peu menaçant tant il est encadré : pour qu'un référendum soit organisé, il doit être approuvé par un cinquième des membres du Parlement, soit 180 députés et sénateurs, et un dixième des électeurs, soit plus de 4 millions de personnes, avant que la proposition de loi ne soit soumise au bon vouloir de la majorité... Bien que ce nouveau droit soit par trop limité, nous en demandons l'application rapide.

**M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur de la commission des lois.** – Cet amendement n'a pas sa place dans ce texte. L'article 11, comme le prévoit la Constitution, fera l'objet d'une loi organique qui devra être présentée au Parlement dans les meilleurs délais.

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** – Rien n'a été annoncé !

**M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur.** – Le Gouvernement nous en dira davantage dans quelques instants. Retrait ?

**M. Roger Karoutchi, secrétaire d'État chargé des relations avec le Parlement.** – Certes, je n'ai évoqué que trois projets de loi organique lors de mon audition, dont celui relatif à l'exception d'inconstitutionnalité qui est actuellement devant le Conseil d'État. Pour autant, le texte concernant le référendum d'initiative populaire sera également présenté au cours de l'année 2009.

Madame Borvo, forte de cet engagement, accepteriez-vous de retirer votre amendement ? A défaut, avis défavorable.

**M. Jean-Pierre Michel.** – Mon groupe votera cet amendement qui a tout à fait sa place dans la loi. (*On le conteste au banc de la commission*) Ce n'est absolument pas un cavalier ! Il suffit de modifier le titre du projet de loi en indiquant qu'il concerne également l'application de l'article 11.

**M. Jean-Jacques Hyst,** *rapporteur.* – Et pourquoi pas un projet de loi organique unique pour tous les articles de la Constitution ?

**M. Jean-Pierre Michel.** – Il est tout à fait possible d'élargir le champ de ce projet de loi que le Gouvernement a restreint à trois articles dans son intérêt personnel, et non dans celui du Parlement et de la démocratie ! (*Marques d'agacement au banc de la commission et du Gouvernement*) Si nous disposions de ce nouveau droit, nous réunirions sans mal un cinquième des membres du Parlement pour organiser un référendum sur la politique économique et social du Gouvernement, les demi-mesures qu'il a prises ou encore le plan automobile... On donne de l'argent public à Peugeot qui a annoncé hier la suppression de 10 000 postes ! Certes, il n'y aura pas de licenciements, mais cela augmentera le taux de chômage dans les régions, comme la mienne, où Peugeot est implanté.

**M. Jean-Jacques Hyst,** *rapporteur.* – Quel est le rapport ?

**M. Patrice Gélard,** *vice-président de la commission des lois.* – Aucun !

**M. Jean-Pierre Michel.** – Nous serions également curieux de savoir si les Français approuvent la politique menée en outre-mer. Mais le Gouvernement se garde bien de les consulter et le Président de la République continue de pérorer et d'exécuter des sauts de puce en France et à l'étranger ! (*Exclamations à droite*)

**Mme Christiane Hummel.** – Inacceptable !

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** – L'annonce de M. Karoutchi reste floue. Je maintiens donc l'amendement. Cela montrera que les sénateurs, une partie d'entre eux tout au moins, tiennent à appliquer l'ensemble de la dernière révision constitutionnelle...

**M. Michel Charasse.** – Je suis perplexe, mais l'amendement de Mme Borvo a le mérite d'attirer l'attention du Gouvernement sur toute la série de textes prévus par la révision constitutionnelle de juillet dernier, notamment sur des points où les dispositions sont attendues avec beaucoup d'impatience.

Mme Borvo Cohen-Seat évoque le référendum d'initiative populaire ; de nombreuses personnes souhaitent pouvoir saisir le Conseil constitutionnel d'une exception d'inconstitutionnalité ; avec d'autres, je suis impatient de soumettre le comportement d'un

magistrat au Conseil supérieur de la magistrature. Et d'autres lois organiques relatives au fonctionnement des institutions doivent être adoptées.

Monsieur le ministre, il serait très utile de connaître le calendrier de ces textes, car si certains n'étaient toujours pas votés d'ici la fin de l'année, on pourrait s'interroger sur la portée de la dernière révision constitutionnelle.

**M. Roger Karoutchi,** *secrétaire d'État.* – La loi organique sur l'exception d'inconstitutionnalité a été transmise au Conseil d'État. Celle portant sur le Conseil économique suivra incessamment ; il en ira de même pour le Conseil supérieur de la magistrature. Le référendum viendra un peu plus tard.

Je pense que l'exception d'inconstitutionnalité devrait être soumise à discussion en séance publique d'ici l'été. Il pourrait en aller de même pour le Conseil économique. Avec l'ordre du jour partagé, je ne suis pas sûr que les deux autres lois organiques puissent être discutées d'ici le 30 juin.

Le calendrier de présentation sera transmis à la Haute assemblée au cours des prochaines semaines.

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** – Une fois de plus, toutes les avancées démocratiques de la révision constitutionnelle sont reléguées à plus tard, alors que nous examinons aujourd'hui une loi organique dont les articles 13 et suivants restreignent les droits des parlementaires au-delà de ce qui figure dans l'article 44 révisé.

Il serait bon que les sénateurs affirment aujourd'hui leur volonté que certaines dispositions ne soient pas renvoyées aux calendes grecques. (*Applaudissements et exclamations « Très bien ! » à gauche*)

**M. Jean-Pierre Michel.** – Que le peuple s'exprime autrement que par sondages !

*L'amendement n°70 n'est pas adopté.*

## **Chapitre premier**

*Dispositions, prises en vertu de l'article 34-1 de la Constitution, relatives aux résolutions*

**Mme la présidente.** – Amendement n°1, présenté par M. Hyst, au nom de la commission.

Rédiger comme suit l'intitulé de cette division :

Dispositions relatives aux résolutions prises en vertu de l'article 34-1 de la Constitution

**M. Jean-Jacques Hyst,** *rapporteur.* – Amendement rédactionnel.

**M. Roger Karoutchi,** *secrétaire d'État.* – Avis favorable.

**M. Richard Yung.** – Nous abordons là un chapitre consacré à l'innovation démocratique importante des résolutions parlementaires.

Au cours de cette discussion, le groupe socialiste appliquera un certain nombre de principes.

Ainsi, nous voulons compléter les insuffisances de la position défendue par le rapporteur, dont les propositions de simplification rédactionnelle nous paraissent au demeurant peu utiles, car la loi organique doit être suffisamment précise pour être aisément intégrée dans notre règlement.

Nous soutiendrons le renvoi des propositions en commission, mais en allant jusqu'au bout, afin qu'une commission puisse se saisir pour avis et que notre assemblée puisse créer une commission spéciale, car tout ce qui favorise le débat de fond va dans le bon sens.

Enfin, la commission propose de modifier l'article 2 pour que l'irrecevabilité d'une proposition de résolution soit le fait du Gouvernement, non du seul Premier ministre. Nous souhaitons en tirer les conséquences dans la rédaction de l'article 3.

Pour ce qui est de l'amendement n°1, nous ne lui sommes pas hostiles.

**M. Jean-Pierre Michel.** – Je voterai cet amendement qui montre le travail considérable de M. Hyst !

Notre rapporteur et la commission n'ont rien à dire sur les articles 13 et suivants, alors qu'ils sont au cœur du projet de loi et qu'ils ont suscité l'émotion que l'on sait à l'Assemblée nationale, mais M. Hyst arrive à faire perdre du temps au Sénat par une modification rédactionnelle qui serait risible si le texte débattu n'était pas aussi important.

En pratique, il n'y a aucune différence entre les deux intitulés, mais l'amendement nous permet de bavarder agréablement cinq minutes...

**M. Henri de Raincourt.** – C'est déjà ça !

**M. Jean-Jacques Hyst, rapporteur.** – La grammaire n'est pas inutile.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – En l'occurrence, il s'agit de syntaxe.

**M. Jean-Jacques Hyst, rapporteur.** – Merci, monsieur le professeur.

Cette correction est le type même de celles qui ne viendront plus en discussion lors de la séance publique. Vous n'aurez donc plus l'occasion de parler d'autre chose que de l'amendement.

*L'amendement n°1 est adopté.*

**M. Jean-Jacques Hyst, rapporteur.** – Le vote est unanime, l'amendement était donc excellent !

### **Article premier**

*Les propositions de résolution déposées sur le bureau d'une assemblée au titre de l'article 34-1 de la Constitution sont signées par un ou plusieurs membres de cette assemblée.*

*Le nombre de propositions de résolution pouvant être déposées par session ne peut être limité.*

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** – Nous sommes pris d'un doute quant à la mise en œuvre des résolutions parlementaires.

Cet article montre les limites de l'exercice d'équilibrisme commencé il y a un an et demi entre le Président de la République, le comité Balladur et le Gouvernement. Depuis, le chef de l'État et ses porte-parole ont travesti la réalité en prétendant que la révision constitutionnelle devait renforcer les droits du Parlement, alors qu'elle aggrave un présidentialisme que nous critiquons. On l'a successivement présentée comme « une révolution », puis comme « une petite révolution ».

Le tour de passe-passe est simple : le pouvoir exécutif se dessaisit de quelques prérogatives extrêmement limitées, mais au profit d'une majorité parlementaire que l'hyperprésidence de M. Sarkozy a placée directement sous le contrôle de l'Élysée, puisque le Gouvernement est réduit à un rôle de cabinet.

Ainsi, le Chef de l'État dicte sa loi en s'exprimant à la télévision, mais il n'est pas responsable devant le Parlement. Qu'il s'agisse de l'ordre du jour partagé ou du pouvoir de nomination, l'exécutif maintient son contrôle sur une majorité parlementaire dévouée au Président de la République.

Il y a quelques jours, celui-ci a d'ailleurs proféré une contre-vérité en disant que la nomination du président de France-Télévisions supposerait l'accord des trois cinquièmes du Parlement, alors que la réalité est diamétralement inverse ! Le journaliste qui menait l'*interview* n'avait pas dû bien travailler ses dossiers, puisqu'il n'a pas corrigé cette erreur.

**M. Michel Charasse.** – Cela montre la compétence des journalistes du service public !

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** – Le droit de dissolution demeure, de même que le vote bloqué.

Comment ne pas rappeler que le texte sur le découpage électoral donne les pleins pouvoirs au Gouvernement pour faire pression sur les députés ? Il faut garder en mémoire les intimidations exercées cet été sur certains députés d'opposition en vue d'un vote conforme à Versailles.

Le crédit temps inscrit à l'article 13 du projet de loi organique est symptomatique de la manœuvre : la majorité disposera d'une sorte de 49-3 parlementaire encore plus dangereux pour l'opposition que le 49-3 de l'exécutif.

En compensation de tout cela, le Parlement pourra voter des résolutions, mais à la condition expresse que le Gouvernement l'autorise à en débattre !

L'opposition devra ainsi s'autocensurer pour espérer qu'un débat se tienne. Curieuse conception de

l'initiative parlementaire ! Nous refusons qu'un progrès pour les droits du Parlement, si minime soit-il, soit mis entre les mains du Gouvernement.

**M. Louis Mermaz.** – A chaque fois qu'une réforme est annoncée au nom, dit-on, de la démocratie, il suffit d'en examiner les détails pour s'apercevoir qu'elle met à mal les libertés ; c'était vrai pour les universités, l'audiovisuel, la loi électorale, c'est vrai pour cette loi organique. En réalité, le Gouvernement fait de la communication...

Lisons l'article 34-1. « Les assemblées peuvent voter des résolutions » -très bien- « dans les conditions fixées par la loi organique. » Soit. « Sont irrecevables » -ça commence mal !- « et ne peuvent être inscrites à l'ordre du jour les propositions de résolution dont le Gouvernement estime que leur adoption ou leur rejet serait de nature à mettre en cause sa responsabilité ou qu'elles contiennent des injonctions à son égard. » Voilà le nouveau droit bien encadré. Le Gouvernement d'un côté, sa majorité de l'autre : il ne reste pas beaucoup de liberté pour les parlementaires, y compris ceux dans la majorité qui tiennent à leur liberté de parole... Avec cet article premier, nous avons un avant-goût de ce qui nous attend avec les articles 12 et 13.

Le droit de résolution a déjà connu des débats chaotiques lors de la révision constitutionnelle, ce qui explique le détournement auquel nous assistons. A chacune des étapes de la renaissance de ce droit, supprimé en 1958, des conditions telles ont été mises à son expression que le Gouvernement est *in fine* seul juge de la recevabilité et de l'inscription à l'ordre du jour des résolutions. Conjugué à l'article 50-1 de la Constitution, qui réserve au Gouvernement l'initiative des débats thématiques, l'article 34-1 ne renforce pas vraiment les droits du Parlement ; on peut même douter que celui-ci trouve un intérêt à un droit ainsi soumis à autorisation.

Lors de la révision constitutionnelle, le groupe socialiste du Sénat avait proposé un amendement pour trancher la question et non, comme l'avaient suggéré les rapporteurs, pour s'en remettre à la loi organique ; nous voulions qu'il n'y eût pas de restriction au droit de résolution. Finalement, le seul lieu en France où il sera difficile de s'exprimer complètement, ce sera le Parlement !

Nous tenterons avec nos amendements et sous-amendements d'éviter le pire, d'encadrer la possibilité pour le Gouvernement de soulever l'irrecevabilité et de faire en sorte qu'en cas de différend on en débattenne en Conférence des Présidents.

Nous nous étions élevés dès le départ contre les restrictions mises au droit de résolution. Tout prouve que nous avons eu raison.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Il faut toujours en venir à la littérature. Le Figaro de Beaumarchais dit en substance que dès lors qu'il évite les sujets qui

fâchent, il peut parler de tout sous le contrôle de trois ou quatre censeurs... Nous en sommes là.

Le droit de résolution est une forme nouvelle d'expression du Parlement. Mais vous avez tellement tenu à ce qu'il soit limité, monsieur le ministre ! Dans notre pays de liberté !

**M. Pierre Fauchon.** – Relisez le débat sur la révision constitutionnelle !

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Le rôle du Parlement n'est-il pas de faire la loi, monsieur Fauchon ?

**M. Pierre Fauchon.** – Elle est faite !

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Mais aujourd'hui nous en faisons une autre. Les fondateurs de notre République avaient considéré que la loi ne pouvait être élaborée par des professeurs de droit mais devait l'être par les représentants du peuple qui en débattaient librement. Nous pouvons donc parler de tout, y compris de ce qui relève de la responsabilité du Gouvernement, que celui-ci l'accepte ou non. Le Gouvernement est responsable de beaucoup de choses : peut-être invoquera-t-il l'irrecevabilité si un de nos collègues s'avisait de soumettre une résolution sur la situation aux Antilles ou sur les mesures prises en faveur de l'industrie automobile... L'article premier revient à donner un droit de veto au Gouvernement -ce que nous n'accepterions jamais pour un débat législatif ! Ces dispositions ne sont pas conformes aux libertés républicaines, nous ne pouvons nous résoudre à cette sorte de censure.

**M. Roger Karoutchi, secrétaire d'État.** – Affligeant !

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Jamais les ministres de la III<sup>e</sup> République -qui ont retenu votre attention- n'auraient admis qu'on limitât ainsi les droits du Parlement.

**M. Roger Karoutchi, secrétaire d'État.** – Il faut raison garder ; je n'entends que restriction, contrainte, empêchement, droit de veto, on invoque même la III<sup>e</sup> République ! Le droit de résolution n'existait plus.

**M. Louis Mermaz.** – C'est un leurre !

**M. Roger Karoutchi, secrétaire d'État.** – Il vient en supplément des autres dispositions qui dessinent un nouvel équilibre dans les relations entre le Gouvernement et le Parlement. Veut-on en revenir au droit de résolution de la IV<sup>e</sup> République, avec son cortège d'instabilités et de blocages ? En 1958, même les constituants de la mouvance socialiste voulaient en finir avec ces dérives ! (*M. Michel Charasse le confirme*)

Je ne dis pas que la solution trouvée est idéale, et qu'elle n'est pas appelée à évoluer ; mais le Parlement disposera bien d'un droit nouveau. Laissons-le prospérer et nous verrons à l'usage.

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** – Vous ne cessez de faire référence, monsieur le ministre, à des

périodes de l'Histoire où la France vivait en régime parlementaire. Mais depuis 1958, moins encore depuis 1962, ce n'est plus le cas ! (*On le conteste à droite*) La V<sup>e</sup> République n'est pas même un régime présidentiel, car elle n'en comporte pas les contres-parties. C'est un régime que je qualifie de « présidentieliste », d'autres de « monarchiste »... (*Protestations à droite et au banc des commissions*)

Nous ne sommes plus sous la IV<sup>e</sup> République, et comparaison n'est pas raison ! La dernière révision constitutionnelle a conféré un nouveau droit aux parlementaires afin de rééquilibrer nos institutions, mais celui-ci est immédiatement restreint et réduit à la faculté de présenter des vœux pieux... Plutôt qu'au droit de résolution de la Constitution de 1946, cela fait penser au droit de supplique de la Charte de 1814 dont l'article 19 disposait : « Les chambres ont la faculté de supplier le roi de proposer une loi sur quelque objet que ce soit, et d'indiquer ce qu'il leur paraît convenable que la loi contienne. »

**M. Patrice Gélard**, *vice-président de la commission*. – Ce n'est pas très convaincant...

**M. Michel Charasse**. – Le droit de résolution est une invention des parlementaires des III<sup>e</sup> et IV<sup>e</sup> Républiques destinée à renverser le Gouvernement.

**M. René Garrec**. – Tout à fait.

**M. Michel Charasse**. – Le vote d'une résolution aboutissait généralement à l'adoption d'un ordre du jour contraire à celui demandé par le Gouvernement et à la démission de celui-ci -qui n'y était d'ailleurs pas contraint, à moins qu'une majorité qualifiée fût atteinte et chacun se souvient de ce qu'il en advint pour Edgar Faure.

Toujours est-il que la dernière révision constitutionnelle a introduit le droit de résolution. Si l'on ne veut pas transposer cette mesure dans la loi organique, il ne fallait pas modifier la Constitution ! Sur le fond, je suis d'accord avec ce qui a été dit, mais je conteste la démarche.

**Mme la présidente**. – Amendement n°71, présenté par Mme Borvo Cohen-Seat et les membres du groupe CRC-SPG.

Supprimer cet article.

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat**. – Il est défendu.

**M. Jean-Jacques Hiest**, *rapporteur*. – Cet amendement est paradoxal : il tend à supprimer un article qui met en œuvre un droit nouveau du Parlement, souhaité par le comité Balladur : le droit de résolution. Il s'agissait notamment d'éviter le vote de lois mémorielles, qui créent beaucoup de difficultés et auxquelles je suis personnellement hostile : on ne légifère pas pour l'Histoire.

Le problème n'est pas le sujet des résolutions : le Parlement aura le droit d'adopter des résolutions sur

toute question d'intérêt général. Mais celles-ci ne devront pas mettre en cause la responsabilité du Gouvernement ni lui faire injonction.

Ne revenons pas sur le débat constitutionnel de l'été dernier : ce projet de loi organique ne fait qu'appliquer un article de la Constitution résultant de la dernière révision. Un amendement de la commission précisera les contours de ce nouveau droit. Avis défavorable.

**M. Roger Karoutchi**, *secrétaire d'État*. – Même avis.

**M. Pierre Fauchon**. – J'ai dit avant-hier, lors de l'examen de la motion tendant à opposer l'exception d'irrecevabilité, que je m'inquiétais que l'article 13 du projet de loi organique pût conduire au vote d'amendements sans discussion. Mais ce qui vient de se passer m'amène à me raviser : au-delà d'une certaine durée, il faut mettre un terme à la discussion. Ce débat oiseux discrédite notre institution. Nous avons adopté la dernière révision qui introduit ce nouveau droit, même restreint -j'étais de ceux qui regrettaient la rédaction de l'article en question. M. Sueur revient sur cette question comme si elle n'avait pas été tranchée.

**M. Jean-Pierre Sueur**. – Non : j'interviens sur les articles premier à 3 du présent texte.

**M. Pierre Fauchon**. – C'est absurde, surréaliste et très éloigné des préoccupations du pays. Il faut nous doter des moyens nécessaires pour rendre au débat parlementaire sa dignité. (*Applaudissements à droite*)

**M. Bernard Frimat**. – J'entends toujours M. Fauchon avec intérêt. Mais ne confondons pas tout. Les sénateurs socialistes sont intervenus à deux reprises sur cet article, pour dire que le droit de résolution tel qu'il résulte du présent texte n'est pas conforme à ce que nous souhaitons : cela ne me paraît pas exorbitant !

Nous ne voterons pas l'amendement présenté par Mme Borvo Cohen-Seat : nous sommes d'accord avec elle sur le fond, mais la révision constitutionnelle a été votée, et comme l'a dit M. Charasse nous sommes dans l'obligation d'adopter une loi organique pour la mettre en œuvre.

M. Fauchon trouve ce débat sans intérêt. Mais nous ne sommes pas maîtres de l'ordre du jour ! Qu'il s'adresse au Gouvernement : je suis tout à fait d'accord avec lui pour dire que l'examen d'un projet de loi tendant à supprimer la publicité sur les chaînes publiques n'était pas de la première urgence en ces temps de crise, pas plus que d'autres textes présentés à la hâte ! Mais la table est mise, et nous sommes bien obligés d'ingurgiter le brouet qu'on nous propose...

**M. Pierre Fauchon**. – C'est joliment dit !

*L'amendement n°71 n'est pas adopté.*

**Mme la présidente.** – Amendement n°2, présenté par M. Hiest, au nom de la commission.

Rédiger comme suit cet article :

Le nombre de propositions de résolution déposées par un ou plusieurs membres d'une assemblée ne peut être limité.

**M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur de la commission.** – Amendement de simplification rédactionnelle : il n'est pas nécessaire de préciser que les propositions de résolution sont déposées sur le bureau des assemblées.

**Mme la présidente.** – Sous-amendement n°194 à l'amendement n°2 de M. Hiest, au nom de la commission, présenté par M. Frimat et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés.

Après le premier alinéa de l'amendement n° 2, insérer un alinéa ainsi rédigé :

Le dépôt d'une proposition de résolution sur le bureau d'une assemblée au titre de l'article 34-1 de la Constitution est un droit individuel des membres de cette assemblée.

**M. Claude Bérit-Débat.** – Ce sous-amendement tend d'une part à simplifier la rédaction de l'article en supprimant la précision selon laquelle les propositions de résolution sont signées par « un ou plusieurs membres » de l'assemblée, d'autre part à solenniser le texte en proclamant que le dépôt d'une proposition de résolution est un droit individuel des parlementaires.

Les préoccupations de forme et de fond se rejoignent. Les parlementaires, représentants de la Nation, doivent pouvoir s'exprimer librement, en conscience, pour proposer des résolutions comme des amendements -mais n'anticipons pas. Ils sont assez responsables pour ne pas abuser de cette faculté. Il convient de rendre aux parlementaires des droits qu'ils n'auraient jamais dû perdre.

**Mme la présidente.** – Sous-amendement n°195 à l'amendement n°2 de M. Hiest, au nom de la commission, présenté par M. Frimat et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés.

I. - Dans le second alinéa de l'amendement n° 2, après le mot :

déposées

insérer les mots :

sur le bureau d'une assemblée

II. - En conséquence dans le même alinéa, remplacer les mots :

d'une assemblée

par les mots :

de cette assemblée

**M. Jean-Pierre Michel.** – M. le président Hiest considère comme inutile la précision selon laquelle les

propositions de résolution sont déposées sur le bureau de l'une des deux assemblées ; nous pensons au contraire qu'elle est indispensable.

**M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur.** – Aucun texte ne le précise pour les propositions de loi !

**M. Jean-Pierre Michel.** – Le bureau est une instance collégiale importante. Il organise nos débats, donne son avis sur la procédure, juge de la recevabilité des lois ayant des conséquences financières et vérifie que le quorum est atteint. Il peut donc donner son avis sur la recevabilité de la proposition de résolution, conformément à l'article 34-1, et éventuellement s'opposer au Gouvernement qui refuserait son inscription. Dans un sous-amendement ultérieur, nous proposerons une procédure permettant de trancher les différends entre le Gouvernement et l'assemblée sur ce point.

Par ce sous-amendement, nous souhaitons revenir à la rédaction adoptée par l'Assemblée nationale.

**Mme la présidente.** – Sous-amendement n°196 à l'amendement n°2 de M. Hiest, au nom de la commission, présenté par M. Frimat et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés.

Dans le second alinéa de l'amendement n° 2, remplacer le mot :

déposées

par les mots :

susceptibles d'être déposées à tout moment

**M. Bernard Frimat.** – Ces résolutions, très contraintes, sont un peu une peau de chagrin... (*M. Roger Karoutchi, secrétaire d'État, le conteste*) Monsieur le ministre, vous en conviendrez bientôt.

Le projet de loi organique comme l'amendement de la commission ne disent rien de leur périodicité. Le Président de la République -qui n'est pas mon auteur favori!- a déclaré lors de la création du comité Balladur : « Vous pourrez examiner l'opportunité de permettre au Parlement d'adopter des résolutions susceptibles d'influencer le travail gouvernemental. » Le Gouvernement travaillant certainement hors session, il faut, pour donner à cette phrase un début de vérité, que les résolutions puissent être déposées à tout moment. (*Mme Nicole Borvo Cohen-Seat approuve*) C'est important, même s'il s'agit de toutes petites résolutions.

**Mme la présidente.** – Sous-amendement n°197 à l'amendement n°2 de M. Hiest, au nom de la commission, présenté par M. Frimat et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés.

Dans le second alinéa de l'amendement n° 2, après le mot :

assemblée

insérer les mots :

, au cours d'une session ordinaire et extraordinaire,

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Je remercie M. le ministre des précisions qu'il m'a données sur Jean Zay, que nous admirons tous les deux.

**M. Michel Charasse.** – Il faut mieux lui rendre hommage !

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Monsieur Fauchon, c'est un archétype, un artefact du débat parlementaire que de juger que l'opposition parle de ce dont il ne faut pas parler... Nous sommes tous profondément attachés à la liberté de parole, dans l'intérêt du Parlement. Or en cherchant à tout normer, encadrer, comme le prévoit notamment l'article 13-1, on fait fausse route en matière d'éthique parlementaire.

Ce sous-amendement est une proposition de repli par rapport au précédent. En ne se prononçant pas sur la période de dépôt des propositions de résolution, la commission des lois laisse planer un doute car l'article 4 du projet de loi organique évoque leur inscription lors de la session parlementaire. Cette précision relèvera donc du règlement des deux assemblées, qui peuvent choisir une période différente, voire limiter les possibilités de dépôt.

Nous proposons d'envisager une période large, qui s'étend aux sessions extraordinaires -d'autant que celles-ci peuvent être organisées à la demande de la majorité des membres de l'Assemblée nationale.

**Mme la présidente.** – Sous-amendement n°199 à l'amendement n°2 de M. Hiest, au nom de la commission, présenté par M. Frimat et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés.

À la fin du second alinéa de l'amendement n°2, remplacer les mots :

ne peut être limité

par les mots :

est illimité

**M. Bernard Frimat.** – Le président de la commission des lois a choisi une tournure doublement négative -cela pourrait inspirer notre appréciation de ce projet de loi que nous jugeons doublement, voir triplement négatif... Ce sous-amendement rédactionnel propose, au contraire, une affirmation de principe : le nombre de propositions de résolution déposées est illimité. Le texte y gagnerait en clarté et préciserait un droit quasi absolu des parlementaires.

Ce sous-amendement ne modifiant pas le fond de l'article, vous vous rallierez certainement avec enthousiasme à notre proposition sémantique ! (*Sourires*)

**Mme la présidente.** – Sous-amendement n°47 à l'amendement n°2 de M. Hiest, au nom de la commission, présenté par Mmes Boumediene-Thiery, Blandin et Voynet et MM. Desessard et Muller.

Compléter le second alinéa de l'amendement n° 2 par les mots :

au cours d'une même session ordinaire ou extraordinaire

**Mme Alima Boumediene-Thiery.** – L'amendement n°2 évacuant la notion même de session, il nous semble utile de préciser que les propositions de résolution, dont le nombre est illimité, peuvent être déposées en session ordinaire ou extraordinaire.

**M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur.** – Et hors session !

**Mme Alima Boumediene-Thiery.** – Nous souhaitons obtenir une garantie sur ce point.

**Mme la présidente.** – Sous-amendement n°198 à l'amendement n°2 de M. Hiest, au nom de la commission, présenté par M. Frimat et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés.

Compléter l'amendement n° 2 par un alinéa ainsi rédigé :

Ces propositions de résolution peuvent également être déposées sur le bureau d'une assemblée au nom d'un groupe par son président.

**M. Jean-Pierre Bel.** – Ce sous-amendement pose une question essentielle. Certes, le droit de déposer une proposition de résolution est individuel, mais nous souhaitons donner plus de visibilité au travail parlementaire. Les propositions de résolution, qui traitent de l'intérêt général et affirment une orientation politique, sont particulièrement adaptées à l'expression des groupes.

Les présidents de groupe sont membres de la Conférence des Présidents où ils jouent un rôle aussi important que les présidents de commission, notamment pour la fixation de l'ordre du jour. Notre amendement peut paraître redondant et superflu mais il est tout de même différent de déposer une proposition de résolution au nom de Jean-Pierre Bel, sénateur de l'Ariège et de le faire au nom du président du groupe socialiste. Je vois ici trois présidents de groupe, y compris celui des non-inscrits et je pense que nous sommes tous d'accord. Le Sénat est favorablement connu pour sa grande technicité, il se devrait maintenant de faire un effort de lisibilité. Enfin, cet amendement nous mettrait en cohérence avec l'article 3 *bis* du présent projet de loi organique.

**Mme la présidente.** – Sous-amendement n°200 à l'amendement n°2 de M. Hiest, au nom de la commission, présenté par M. Frimat et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés.

Compléter l'amendement n° 2 par un alinéa ainsi rédigé :

Les règlements des assemblées fixent les conditions de dépôt et de publicité des propositions de résolution.

**M. Richard Yung.** – Nous proposons de sous-amender l'excellent amendement du président de la

commission en y ajoutant une précision de bon sens qui devrait faire l'unanimité. C'est aux résolutions déclarées irrecevables que nous pensons. Il est un mal dont nous souffrons tous : l'article 40 ! Les couloirs de ce Palais sont hantés par les fantômes des amendements victimes de cet article... Nous craignons qu'il en soit de même pour les propositions de résolution. Même déclarées irrecevables, elles doivent être portées à la connaissance de tous -comme devraient l'être les amendements déclarés irrecevables. Notre règlement doit le prévoir.

**Mme la présidente.** – Amendement n°140, présenté par M. Frimat et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés.

Rédiger comme suit le premier alinéa de cet article :

Le dépôt d'une proposition de résolution sur le bureau d'une assemblée au titre de l'article 34-1 de la Constitution est un droit individuel des membres de cette assemblée.

Amendement n°141, présenté par M. Frimat et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés.

Compléter le premier alinéa de cet article par une phrase ainsi rédigée :

Elles peuvent être également déposées sur le bureau d'une assemblée au nom d'un groupe par son président.

Amendement n°142, présenté par M. Frimat et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés.

Rédiger comme suit le deuxième alinéa de cet article :

Les propositions de résolution visées à l'article 34-1 de la Constitution peuvent être déposées à tout moment.

Amendement n°144, présenté par M. Frimat et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés.

Dans le second alinéa de cet article, après le mot :

session

insérer les mots :

ordinaire et extraordinaire

Amendement n°143, présenté par M. Frimat et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés.

A la fin du second alinéa de cet article, remplacer les mots :

ne peut être limité

par les mots :

est illimité

Amendement n°145, présenté par M. Frimat et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés.

Compléter cet article par un alinéa ainsi rédigé :

Les règlements des assemblées fixent les conditions de dépôt et de publicité des propositions de résolution visées au premier alinéa.

**M. Bernard Frimat.** – Les amendements 141 à 145 ont été représentés sous forme de sous-amendements puisque, le président de la commission ayant modifié la rédaction de son amendement n°2, ils seraient devenus sans objet et nous voulions tout de même les défendre. Ils sont donc tous déjà défendus.

**Mme la présidente.** – Amendement n°27 rectifié, présenté par MM. Charasse, Collin, Alfonsi, Barbier, Baylet et Chevènement, Mme Escoffier, M. Fortassin, Mmes N. Goulet et Laborde et MM. Marsin, Mézard, Milhau, de Montesquiou, Plancade, Tropeano, Vall et Vendasi.

A la fin du premier alinéa de cet article, remplacer les mots :

membres de cette assemblée

par les mots :

de ses membres

**M. Michel Charasse.** – J'ai déposé un certain nombre d'amendements rédactionnels car, sans vouloir désobliger nos collègues députés, il faut reconnaître que le texte venu de l'Assemblée nationale est fort mal écrit et que le Sénat se doit de tenter de l'écrire plus correctement.

Je posai un jour cette question à François Mitterrand : « Comment se fait-il qu'on ait pu rédiger une Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen si claire et si concise, où tout est dit en trois mots -« Les hommes naissent et demeurent libres et égaux en droits »- et qu'on ne soit plus capables d'écrire ainsi ? Est-ce une question d'intelligence, de décadence ? ». Il me répondit : « Rien de tout cela. Cela vient tout simplement de ce qu'on a remplacé la plume d'oie par le traitement de textes ». (*Sourires*)

Et plus on révisé la Constitution, plus le style se relâche. Le texte initial de 1958 était encore bien rédigé -il est vrai qu'il n'avait pas été commis par des professeurs de droit... (*Sourires*)

Je suis prêt à me rallier aux propositions des socialistes, à une exception près. Aujourd'hui, que la session soit ordinaire ou extraordinaire, on peut tout faire : déposer des amendements, des propositions de loi... Donc méfions-nous d'un raisonnement *a contrario*...

**Mme la présidente.** – Amendement n°28 rectifié, présenté par MM. Charasse, Collin, Alfonsi, Barbier, Baylet et Chevènement, Mme Escoffier, M. Fortassin, Mmes N. Goulet et Laborde et MM. Marsin, Mézard, Milhau, de Montesquiou, Plancade, Tropeano, Vall et Vendasi.

A la fin du second alinéa de cet article, remplacer les mots :

ne peut être limité

par les mots :

n'est pas limité

**M. Michel Charasse.** – Dans la mesure où mon ami Frimat propose une rédaction positive, je veux bien me rallier à son sous-amendement.

*L'amendement n°28 rectifié est retiré.*

**M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur.** – Nous souhaitons tous que la loi organique ne soit pas bavarde et c'est pourquoi j'ai proposé une rédaction synthétique qu'il est inutile de compliquer. Aux propositions de résolution s'appliqueront les mêmes règles qu'aux propositions de loi. Donc pas de distinction entre les sessions ordinaires et extraordinaires. On peut déposer ces propositions absolument à tout moment.

Cette possibilité est un droit individuel. La proposition de résolution, comme la proposition de loi sera déposée par un ou plusieurs signataires et non par un groupe. Ce serait un changement dans nos règles ! C'est pour des raisons de commodité que nous écrivons « ...et les membres du groupe... », mais cela reste un droit individuel. Le sous-amendement 194 est inutile et n'a pas à figurer dans une loi organique.

De même pour la nécessité de déposer la proposition de résolution sur le bureau d'une assemblée : cela a toujours été le cas pour les propositions de loi, il est donc inutile de le préciser pour les propositions de résolution. Sinon, il faudrait aussi l'écrire pour les propositions de loi.

Le sous-amendement 196 apporte une précision inutile. Avis également défavorable au n°197 car il laisse à penser qu'on ne peut déposer de proposition en dehors des sessions. Quant au mot « illimité », je ne l'ai jamais vu figurer dans un texte de loi.

La rédaction de M. Charasse à l'amendement n°28 rectifié est peut-être préférable à celle du sous-amendement n°199. Le terme « illimité » n'est jamais utilisé dans un texte législatif.

J'ai déjà répondu au sous-amendement n°47 : demande de retrait.

L'article 40 a été évoqué : les propositions de résolution seront imprimées et diffusées par le *Journal officiel*. Je vous renvoie sur ce point à l'article 24 du règlement. La question de leur irrecevabilité sera soulevée, mais après leur publication, comme c'est déjà le cas pour les propositions de loi.

**M. Michel Charasse.** – Elles seront d'abord publiées puis déclarées irrecevables ensuite !

**M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur.** – Tout à fait ! En ce qui concerne les amendements, au regard de

l'article 40, les choses sont différentes, et on ne peut les comparer. Je vous invite à relire l'article 24 du règlement qui est utilisé depuis 50 ans : les règles seront exactement les mêmes pour les résolutions. Il ne faut pas inscrire dans la loi organique ce qui relève du règlement. (*Mme Nicole Borvo Cohen-Seat s'exclame*)

J'ai déjà répondu sur le sous-amendement n°198 : avis défavorable. Il s'agit en l'occurrence d'un droit individuel, même s'il est bien normal que le nom des cosignataires figure également. Le sous-amendement n°200 n'est pas indispensable.

**M. Jean-Pierre Bel.** – La révision de la Constitution a changé les choses !

**M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur.** – Là n'est pas la question !

**M. Bernard Frimat.** – C'est votre avis !

**M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur.** – C'est surtout celui de la commission !

**M. Bernard Frimat.** – Et il arrive que vous le partagiez...

**M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur.** – J'en suis le rapporteur !

Même avis défavorable sur l'amendement n°140 et sur l'amendement n°27 rectifié.

**M. Michel Charasse.** – Il tombe !

**M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur.** – Sur l'amendement n°141, même avis que pour le sous-amendement n°198.

L'amendement n°142 apporte une précision qui n'est pas indispensable.

Avis défavorable sur l'amendement n°144 car il ne faut pas faire référence aux sessions, qu'elles soient ordinaires ou extraordinaires.

A titre individuel, je pourrais me rallier à l'amendement n°28 rectifié s'il était transformé en sous-amendement à l'amendement de la commission.

**M. Michel Charasse.** – Avec cette rédaction, il s'agirait d'un droit absolu.

**M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur.** – Certes. Enfin, même avis défavorable sur les amendements n°143 et 145.

**M. Roger Karoutchi, secrétaire d'État.** – Après les excellentes explications de M. le rapporteur, je vais être rapide. Concernant le droit de résolution, les choses sont simples : tout le monde souhaite qu'il s'agisse d'un droit individuel et le Gouvernement confirme cette interprétation. En outre, c'est un droit continu, sans distinction entre les sessions ou les périodes hors sessions : il sera possible de déposer une résolution à tout moment. Je suis heureux de l'accord qui a été trouvé avec M. Charasse qui confirme ce droit illimité.

Monsieur Bel, si le groupe socialiste souhaite déposer une résolution, rien ne vous empêche de la signer et de faire suivre votre nom de ceux des 200 sénateurs socialistes. (*Rires et exclamations sur les bancs socialistes*)

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Vous anticipez !

**M. Bernard Frimat.** – C'est de la divination !

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Lapsus révélateur !

**M. Roger Karoutchi, secrétaire d'État.** – Pas de précipitation inutile, de rêves secrets ni de boules de cristal ! (*Sourires*)

Le Gouvernement est favorable à l'amendement de la commission sous-amendé par M. Charasse : nous aurons ainsi une rédaction cohérente qui confortera ce nouveau droit individuel, qui pourra être étendu à plusieurs sénateurs. Enfin, il faut laisser le règlement traiter de la question de la publicité.

Le Gouvernement est donc défavorable à tous les amendements et tous les sous-amendements autres que l'amendement de la commission et le sous-amendement n°28 rectifié *bis*. L'amendement n°27 rectifié est satisfait par celui de la commission.

**M. Michel Charasse.** – Il est retiré !

*L'amendement n°27 rectifié est retiré.*

**M. Roger Karoutchi, secrétaire d'État.** – Sincèrement, je pense que la rédaction proposée par la commission peut convenir à tout le monde.

*Le sous-amendement n°194 n'est pas adopté, non plus que les sous-amendements n°195, 196 et 197.*

**Mme la présidente.** – Je mets aux voix le sous-amendement n°28 rectifié *bis*.

**M. Bernard Frimat.** – Je me réjouis que M. le rapporteur ait, à titre personnel, abandonné la position de la commission et se soit rallié à une rédaction meilleure. Je ne sais si notre sous-amendement va tomber, mais nous le retirons en faveur de celui de M. Charasse.

*Le sous-amendement n°199 est retiré.*

*Le sous-amendement n°28 rectifié bis est adopté.*

*Le sous-amendement n°47 est retiré.*

**M. Jean-Pierre Bel.** – J'ai bien entendu les objections qui ont été faites à notre sous-amendement n°198. Mais vous ne semblez pas prendre en compte la révision constitutionnelle de 2008, notamment l'article 51-1 qui dispose que « le règlement de chaque assemblée détermine les droits des groupes parlementaires constitués en son sein. Il reconnaît des droits spécifiques aux groupes d'opposition de l'assemblée intéressée ainsi qu'aux groupes minoritaires ». Le fait que le droit de résolution soit un droit individuel ne doit pas interdire à un groupe de pouvoir déposer une résolution en son nom propre.

L'évolution de la Constitution que vous avez voulue devrait vous amener à donner un avis favorable à notre proposition. M. de Raincourt lui-même aurait sans doute à cœur de soutenir notre position. Certes, je pourrai déposer une résolution en mon nom, suivi de ceux de mon groupe, mais sa portée serait bien plus grande si elle était déposée au nom du groupe socialiste. Et ce qui vaut pour mon groupe vaut pour tous les autres !

**M. Pierre Fauchon.** – Je partage le sentiment de M. Bel. Le dépôt d'une résolution, qui est un droit nouveau, donnera la faculté de s'exprimer sans avoir besoin de déposer un texte normatif comme une proposition de loi.

Il est bienvenu de valoriser la responsabilité des groupes et la formulation de M. Bel me semble bonne. Comme elle ne comporte pas d'inconvénients, je la voterai.

Je veux enfin répondre à M. Sueur, qui m'apostrophe depuis les cimes de l'éthique parlementaire, que notre mission est avant tout d'élaborer la meilleure loi possible.

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** – Je soutiens le sous-amendement n°198 : si nous voulons revaloriser la politique, il est logique de revaloriser les groupes au Parlement. Ils sont plus qu'une addition de parlementaires. En revanche, la disposition ne saurait s'appliquer aux non inscrits, un groupe qui n'est pas un groupe mais une juxtaposition de personnalités refusant, précisément, d'appartenir à un groupe !

J'aimerais adhérer aux bonnes paroles de M. Hiest et de M. Charasse. Mais nous ne sommes plus en 1789. Et les droits fondamentaux de 1789 ont donné lieu à bien des interprétations, ils n'ont pas été compris comme fondamentaux par tout le monde, l'Histoire l'a montré.

**M. Michel Charasse.** – Les droits de 1789, c'est déjà pas mal !

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** – Ne faisons pas compliqué quand on peut faire simple – à moins que le but ne soit de brouiller les pistes...

Pourquoi inscrire dans la loi organique ce qui relève du règlement ? Parce que nous sommes méfiants ! Vous mettez bien à l'article 13 dans la loi organique ce qui relève du règlement ! Où est la cohérence ? Vous craignez, dites-vous, d'être assaillis de milliers de propositions de résolution. Mais le Premier ministre saura bien mettre son veto à 2 999 propositions si les parlementaires en déposent 3 000 ! Ce nouveau petit droit suscite une telle peur, une telle méfiance, qu'il vaut mieux écrire les choses très clairement dans la loi organique afin de s'assurer que les règlements de nos assemblées ne contrediront pas cette pensée généreuse que vous avez eue.

**M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur.** – Un mot...

**M. Jean-Pierre Michel.** – Au vote !

**M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur.** – Qui dit cela ?

**M. Richard Yung.** – Ce n'est pas un gros mot !

**M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur.** – Cela n'a-t-il aucun intérêt d'entendre ce qu'a à dire le président de la commission des lois ? (*On se récrie.*) Les propositions de loi et les amendements sont déposés par les membres du Parlement. Mais on dit couramment « proposition de loi du groupe socialiste ».

**M. Bernard Frimat.** – Très bien ! Alors écrivons-le !

**M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur.** – Ce serait contradictoire avec les termes des articles 39 et 44 concernant les propositions de loi et les amendements.

**M. Jean-Pierre Bel.** – Mais il s'agit d'autre chose ici : les résolutions.

**M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur.** – Il est préférable que des dispositions identiques s'appliquent aux trois cas, même si, j'y insiste, il n'y a pas lieu de préciser cela dans la loi organique. Un droit individuel ne peut être un droit du groupe. Défavorable.

**M. Michel Charasse.** – Je suis sensible aux propos de M. Bel et j'entends aussi ce que dit le président de la commission. Pour ma part, je ne serais pas horrifié si les groupes politiques entraient ès qualités dans la loi organique, puisqu'ils sont entrés dans la Constitution -ce qui n'était jamais arrivé auparavant. Du reste, jusqu'en 1914, le Parlement n'était pas constitué de groupes mais de bureaux, en vertu de la loi Le Chapelier qui interdisait les coalitions de toute nature. C'est seulement après 1914 que l'on a admis l'existence de groupes au sein des assemblées. Pourquoi s'interdire de préciser aujourd'hui la notion ?

Le droit du parlementaire est d'abord un droit individuel et il ne saurait y avoir d'obligation de se regrouper. Le Conseil constitutionnel y verrait une atteinte à la liberté et une forme de mandat impératif. Une proposition de loi, un amendement peuvent être présentés par « un ou plusieurs » parlementaires. Mais rien ne s'oppose à ce que l'on ajoute les groupes. Le bureau du Sénat réfléchit à une révision du règlement. Profitons-en aussi pour rassembler dans un article unique l'ensemble des prérogatives reconnues aux groupes et à leurs présidents, quorum, scrutin public, etc. Ces dispositions sont aujourd'hui éparpillées.

Je ne vois pas d'inconvénient à ce que la loi organique tire les conséquences de la récente révision de la Constitution en prolongeant l'article 51-1 par une mention qui ne défigure pas, admettons-le, notre texte.

**M. Yves Détraigne.** – Le droit de résolution est un droit individuel, personne ne le conteste. Mais pourquoi ne serait-ce pas également un droit des groupes ? On déplore souvent les amendements pittoresques, locaux, particuliers : la même dérive

pourrait se produire avec les résolutions ! Accorder aux groupes la possibilité d'en présenter est une garantie.

**Mme Nathalie Goulet.** – L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a une vieille tradition, les batailles à coups de propositions de résolution : le lundi les Arméniens en déposent une, le mardi ce sont les Azéris, etc. ce qui fait perdre de l'intérêt à cette procédure, à ceci près que la résolution est publiée. Je soutiens le sous-amendement.

**M. Henri de Raincourt.** – Il est très intéressant. Certains sujets peuvent être jugés par un groupe déterminants au regard de l'intérêt général.

Je m'en excuse auprès de mes amis de la commission des lois, mais je souhaite ardemment que le groupe UMP soutienne le sous-amendement n°198 de M. Frimat. (*Exclamations de surprise sur les bancs CRC-SPG*)

**M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur.** – La commission s'y opposait par cohérence avec les dispositions concernant les amendements et les propositions de loi...

**M. René Garrec.** – Exact !

**M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur.** – Par cohérence toujours, mais cette fois-ci avec l'amendement n°2 de la commission des lois, il faudrait supprimer, dans le sous-amendement n°198, la mention « sur le bureau », qui est inutile. (*Marques d'approbation sur les bancs du RDSE et de l'UC*)

**M. Bernard Frimat.** – Preuve est faite que le débat, lorsqu'on lui laisse le temps de s'installer, est fructueux ! C'est de bon augure à mesure que nous approchons de l'article 13... (*Sourires à gauche ; exclamations à droite*) Je rejoins M. de Raincourt : donnons le droit de résolution à tous les groupes. La rectification est donc acceptée et je retire la demande de scrutin public, scrutin qui allongerait inutilement nos débats.

**M. Jean-Pierre Michel.** – Embrassons-nous Folleville ! (*Sourires à gauche*)

**M. Roger Karoutchi, secrétaire d'État.** – Oui, débattre a du sens. Introduire la notion de groupe politique peut sembler contradictoire avec le droit individuel de chaque parlementaire. D'où la position des députés, y compris ceux de gauche.

**M. Bernard Frimat.** – Ils n'ont pas été très bavards à ce sujet !

**M. Roger Karoutchi, secrétaire d'État.** – Mais sur d'autres sujets, oui ! (*Sourires*) Le Gouvernement est très attaché au droit individuel des parlementaires...

**M. Michel Charasse.** – C'est la règle !

**M. Roger Karoutchi, secrétaire d'État.** – Nous pensions qu'une résolution serait plus facilement adoptée si elle émanait d'un parlementaire, plutôt que

d'un groupe, car moins politique. Pour autant, nous ne sommes pas bloqués sur question, ce dont témoigne la réécriture de l'article 51-1. Et, puisque le Sénat fait preuve d'une magnifique unanimité, le Gouvernement s'en remet à sa sagesse.

**M. Michel Charasse.** – Très bien !

*Le sous-amendement n°198 rectifié est adopté.*

*Le sous-amendement n° 200 n'est pas adopté.*

*L'amendement n°2, modifié, est adopté et l'article premier est ainsi rédigé.*

*Les amendements n°s 140, 141, 142, 144, 143 et 145 deviennent sans objet.*

*La séance est suspendue à midi cinquante.*

PRÉSIDENCE DE MME CATHERINE TASCA,  
VICE-PRÉSIDENTE

*La séance reprend à 15 heures.*

## Article 2

*Le président de chaque assemblée transmet sans délai toute proposition de résolution au Premier ministre.*

**Mme la présidente.** – Amendement n°72, présenté par Mme Borvo Cohen-Seat et les membres du groupe CRC-SPG.

Supprimer cet article.

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** – L'article 2 illustre la soumission du législatif à l'exécutif. Nous contestons la rédaction de l'article 34-1 de la Constitution, qui limite la possibilité pour le Parlement d'élaborer des résolutions. L'usage jugé excessif de ce moyen d'expression sous la IV<sup>e</sup> République a conduit à la suppression de ce droit essentiel en 1958. Actuellement, le domaine de la résolution est réduit à sa plus simple expression.

Le projet de loi constitutionnelle comportait initialement un article 12 prévoyant que « les assemblées peuvent voter des résolutions dans les conditions fixées par le règlement ». Les députés ont tempéré ces bonnes intentions en supprimant cette disposition, que le Sénat a rétablie en interdisant toutefois toute résolution mettant en cause la responsabilité du Gouvernement. En seconde lecture, l'Assemblée nationale a écarté toute résolution qui comprendrait des injonctions au Gouvernement. Pourquoi interdire à l'opposition de faire des injonctions au Gouvernement, quand rien n'oblige la majorité à voter la résolution ?

M. Gélard a comparé la nouvelle procédure aux questions orales avec débat, dont nos concitoyens ignorent jusqu'à l'existence... De fait, la majorité a vidé la procédure de tout son sens !

**M. Jean-Jacques Hyst,** *rapporteur.* – Nous venons de voter l'article premier dont l'article 2 fixe les modalités d'application. Je salue votre opiniâtreté, mais l'avis est défavorable. (*Sourires*)

**M. Jean-Pierre Michel.** – *Perseverare diabolicum...*

*L'amendement n°72, repoussé par le Gouvernement, n'est pas adopté.*

**Mme la présidente.** – Amendement n°73, présenté par Mme Borvo Cohen-Seat et les membres du groupe CRC-SPG.

Après les mots :

de résolution

insérer les mots :

, que la Conférence des Présidents de l'assemblée concernée estimerait, à la majorité des trois cinquièmes des membres de nature à mettre en cause la responsabilité du gouvernement ou contenir des injonctions à son égard,

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** – Amendement de repli : c'est à la Conférence des Présidents d'analyser la réponse du Premier ministre et de décider, *in fine*, de la recevabilité d'une proposition de résolution. On ne peut accorder au Premier ministre un droit de veto sur les prérogatives du Parlement !

**M. Jean-Jacques Hyst,** *rapporteur.* – Il n'appartient ni à l'assemblée ni à une commission permanente de se substituer au Gouvernement dans l'appréciation de l'irrecevabilité d'une proposition de résolution. Qui plus est, exiger une majorité des trois cinquièmes de la Conférence des Présidents reviendrait à laisser la minorité décider !

**M. Roger Karoutchi,** *secrétaire d'État.* – L'article 34-1-2 de la Constitution donne un pouvoir propre au Gouvernement, destinataire de toutes les propositions, sans filtre ni habilitation. L'amendement n'est pas recevable.

**M. Pierre Fauchon.** – Je regrette de ne pouvoir voter cet amendement, que j'aurais sous-amendé en proposant une majorité simple : il est en contradiction avec le texte voté cet été. Je souhaitais toutefois exprimer ma solidarité -relative- avec Mme Borvo... (*Sourires*)

*L'amendement n°73 n'est pas adopté.*

**Mme la présidente.** – Amendement n°147, présenté par M. Frimat et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés.

A la fin de cet article, remplacer les mots :

Premier ministre

par les mots :

Gouvernement qui se prononce dans un délai de trois jours francs après réception du texte de la proposition

**M. Jean-Pierre Michel.** – Cet amendement aurait sans doute été davantage à sa place après les amendements n°s 48 et 146...

Alors que l'article 2 ne prévoit aucun délai de réponse pour le Gouvernement, le Parlement est tenu par toute une série d'échéances, inscrites aux articles 3 *bis* et 4. Le déséquilibre est patent. Il faut le réduire.

Car que se passerait-il en cas de silence du Gouvernement ? L'adage du droit administratif, « Qui ne dit mot consent » ne s'appliquerait certainement pas. Une absence de réponse serait le moyen de bloquer la procédure et d'enterrer une proposition de résolution qui gêne. Prévoir un délai de trois jours francs nous paraît donc raisonnable.

**Mme la présidente.** – Je vous précise, monsieur Michel, que l'article 49 de notre règlement dispose que les amendements qui s'écartent le plus du texte sont examinés en premier. Tel est le cas de votre amendement n°147.

Amendement n°48, présenté par Mmes Boumediene-Thiery, Blandin et Voynet et MM. Desessard et Muller.

À la fin de cet article, remplacer les mots :

Premier ministre

par le mot :

Gouvernement

**Mme Alima Boumediene-Thiery.** – La nuance n'aura pas échappé à la vigilance de notre rapporteur, puisqu'il propose lui-même, à l'article 3, ce même rétablissement. De fait, l'article 34-1 de la Constitution mentionne bien le Gouvernement, et non le Premier ministre. C'est aussi pourquoi nous proposerons, à l'article 3, un amendement de cohérence pour préciser que la décision d'irrecevabilité est prise en conseil des ministres.

**Mme la présidente.** – Amendement identique n°146, présenté par M. Frimat et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés.

A la fin de cet article, remplacer les mots :

Premier ministre

par le mot :

Gouvernement

**M. Claude Bérit-Débat.** – Même objet. Même si l'on sait que, dans la pratique, le texte sera transmis au ministre chargé des relations avec le Parlement ou au secrétaire général du Gouvernement.

**M. Jean-Jacques Hyst, rapporteur.** – Défavorable à l'amendement n°147. Il n'est pas nécessaire de contraindre le Gouvernement à répondre à si bref délai alors que l'inscription à l'ordre du jour n'est pas même envisagée.

Même avis sur le n°48 et le n°146 : autant l'emploi du terme de Gouvernement se justifie à l'article 3, autant il n'a pas lieu d'être ici, où il n'est question que de la transmission du texte. Si l'on écrit qu'il est transmis au Gouvernement, où l'enverra-t-on ?

**M. Yannick Bodin.** – A l'Élysée !

**M. Jean-Jacques Hyst, rapporteur.** – Vous voulez une nouvelle révision constitutionnelle, monsieur Bodin ?... Il faut bien que ce soit au Premier ministre, même si c'est au Gouvernement de juger de la recevabilité du texte. Nous respectons les termes de l'article 34-1.

**M. Roger Karoutchi, secrétaire d'État.** – Défavorable à ces trois amendements. Le lien ordinaire, constitutionnel, entre le Gouvernement et le Parlement est bien le Premier ministre. Le ministre des relations avec le Parlement, que vous avez eu l'obligance de citer, n'exerce ses prérogatives que par délégation. Quant à fixer un délai de réponse, la loi organique ne saurait aller plus loin que la Constitution, qui ne le prévoit pas.

**M. Jean-Pierre Michel.** – Pour l'amendement n°147, il aurait fallu au moins, madame la présidente, prévoir une discussion commune.

**M. Jean-Jacques Hyst, rapporteur.** – Vous n'allez pas recommencer !

**M. Jean-Pierre Michel.** – S'il avait été voté, les deux autres seraient tombés. Pourquoi ne l'a-t-on pas fait ? Pour réduire notre droit d'expression ? (*M. le président Hyst proteste*)

**M. Bernard Frimat.** – Permettez-moi d'émettre quelques doutes sur votre argumentation contre l'amendement n°147, monsieur Karoutchi. Vous vous retranchez derrière la Constitution. Mais à quoi sert, alors, la loi organique ? Si nous avons proposé d'inscrire un délai dans la Constitution, vous nous auriez répondu qu'il ne faut pas surcharger le texte constitutionnel de précisions inutiles.

Le rapporteur nous dit que c'est seulement si une proposition est inscrite à l'ordre du jour que le Gouvernement devra dire si elle est recevable. Mais pour qu'elle soit inscrite à l'ordre du jour, il faut qu'elle soit recevable. Faudra-t-il donc prévoir une inscription fictive, au risque de désorganiser nos travaux ? Ou bien le Gouvernement sera-t-il appelé à réagir à une proposition susceptible d'être inscrite à l'ordre du jour ? Mais que peut bien signifier cette notion, pour la Conférence des Présidents ?

Tous ces arguments ne tiennent pas, et nous voterons l'amendement n°147.

**M. Michel Charasse.** – Autant je suis d'accord avec l'idée d'introduire un délai, autant je suis plus réservé sur la substitution de termes. Ceci relève d'une pratique ancienne que chaque fois que la Constitution dit « le Gouvernement », c'est le ministre concerné qui est visé. Si l'amendement de M. Frimat

devait aboutir à obliger le Gouvernement à se réunir pour se prononcer, ce serait d'une lourdeur excessive. Il faut que ce soit le Premier ministre qui se prononce. Je suis donc prêt à voter l'amendement n°147, sous réserve de cette rectification. Sinon, on finira par considérer un jour que le ministre assis, dans cet hémicycle, au banc du Gouvernement, ne peut pas s'exprimer en son nom !

**M. Bernard Frimat.** – Si cette rectification peut contribuer à faire voter l'amendement, je l'accepte volontiers.

**Mme la présidente.** – Ce sera donc l'amendement n°147 rectifié.

**M. Roger Karoutchi, secrétaire d'État.** – J'appelle encore une fois l'attention de la Haute assemblée, et de M. Charasse en particulier, sur le fait que la loi organique ne peut pas contraindre davantage que la Constitution. Une telle disposition encourrait la sanction du Conseil constitutionnel.

**M. Pierre Fauchon.** – Je suis confus de devoir dire à M. le ministre que je ne pense pas que le Conseil constitutionnel voie rien à redire dans le fait que la loi organique prévoit un délai. Si, pour ma part, je ne voterai pas cet amendement, ce n'est pas pour cette raison, mais parce qu'un délai si court, de trois jours, ne me paraît pas raisonnable.

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** – Je ne sais s'il faudrait allonger le délai, mais je voterai l'amendement.

M. le ministre dit que le Conseil constitutionnel n'accepterait pas qu'une loi organique introduise un délai, mais si nous l'avions proposé lors de la révision constitutionnelle, nous aurions été renvoyés vers la loi organique ! Et le Conseil constitutionnel peut estimer inapplicable une disposition présentée sans délai pour sa mise en œuvre.

**M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur.** – Pourquoi vérifier la recevabilité des propositions de résolution qui ne seront jamais discutées ?

En application de l'article 3, le Premier ministre s'exprime sur la recevabilité d'une proposition de résolution avant son inscription à l'ordre du jour. Les présidents de groupes interviennent en application de l'article 3 *bis*, car notre démarche est cohérente.

**M. Henri de Raincourt.** – Cela ne nous avait pas échappé.

**M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur.** – Ils peuvent saisir le président de l'assemblée concernée au plus tard 48 heures avant l'inscription à l'ordre du jour d'une proposition de résolution dont ils demandent l'examen.

Le Gouvernement a donc le temps d'agir.

**M. Bernard Frimat.** – Il a 48 heures !

**M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur.** – Éventuellement, mais il est inutile d'inscrire le délai de trois

jours francs pour toute proposition de résolution, inscrite ou non à l'ordre du jour.

Imaginons que certains parlementaires déposent un très grand nombre de propositions. Pour des raisons pratiques, l'amendement présenté par M. Frimat n'aurait alors pas grand sens.

Ce qui est intéressant, c'est la recevabilité. Si le Gouvernement ne se prononce pas, l'adage « qui ne dit mot, consent » s'appliquera.

Nous ne devrions pas consacrer trop de temps à des aspects secondaires.

**M. Michel Charasse.** – L'article 3 soumet le Gouvernement au bon vouloir de chaque assemblée. Si elle est majoritairement acquise à l'opposition, elle peut décider dans les 24 heures l'inscription à son ordre du jour, ce qui est extrêmement court. Avec l'amendement Frimat le Gouvernement aura un délai de trois jours pour se prononcer.

**M. Bernard Frimat.** – Je suis plus généreux !

**M. Michel Charasse.** – Je préfère que le Gouvernement dispose de trois jours plutôt qu'il subisse les chicayas d'une assemblée hostile, ce qui est possible avec un Parlement bicaméral.

**M. Henri de Raincourt.** – C'est rare.

**M. Pierre Fauchon.** – Trois jours ne suffisent pas !

**M. Michel Charasse.** – Si le Sénat est dans l'opposition, il peut inscrire dans les 24 heures une proposition de résolution irrecevable.

**M. Roger Karoutchi, secrétaire d'État.** – L'article 3 *bis* introduit un délai qui ne peut être inférieur à 48 heures, l'inscription dès le lendemain par le Sénat étant exclue.

Les articles 2, 3 et 3 *bis* forment un tout cohérent, qui évite le dépôt de milliers de résolutions dont l'éventuelle irrecevabilité ne pourrait être sérieusement motivée. En revanche, lorsqu'une proposition de résolution est susceptible d'être inscrite à l'ordre du jour, le Gouvernement dispose d'un délai encadré.

Si quelqu'un déposait une résolution par jour...

**M. Bernard Frimat.** – Des noms !

**M. Roger Karoutchi, secrétaire d'État.** – ...on aboutirait à des motivations standard du genre « irrecevable car non conforme à la Constitution ». Il est plus sérieux d'avoir de véritables motivations, portant sur un nombre restreint de propositions.

*L'amendement n°147 rectifié n'est pas adopté.*

*Les amendements identiques n°s 48 et 146 ne sont pas adoptés.*

**Mme la présidente.** – Amendement n°148, présenté par M. Frimat et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés.

Compléter cet article par les mots :

et aux commissions permanentes intéressées ou à une commission spécialement désignée à cet effet, si l'assemblée saisie le demande

**M. Bernard Frimat.** – Se fondant sur le fait que les propositions de résolution n'étaient pas amendables, l'Assemblée nationale a supprimé leur transmission à une commission.

Notre commission des lois préfère conserver un examen facultatif. A notre avis, cette discussion préalable peut servir à dégager des positions communes incitant les auteurs de la proposition à la rectifier pour faciliter son adoption. C'est aussi ça le travail parlementaire.

Je sais qu'il est dans l'air du temps d'agir avant et de réfléchir ensuite, si on a le loisir, ce que le Gouvernement illustre chaque jour... Nous préférons que l'on commence par réfléchir. C'est plus satisfaisant pour l'esprit et pour l'action.

J'ajoute qu'une proposition de résolution peut être complexe. Ainsi, nous étions d'accord lors de la révision constitutionnelle pour bannir les lois mémorielles, car il n'appartient pas au législateur d'écrire l'Histoire.

**M. Henri de Raincourt et M. René Garrec.** – En effet !

**M. Bernard Frimat.** – Cela révolte tous les historiens. Une proposition de résolution conviendrait, mais il peut être intéressant de créer une commission spéciale.

**Mme la présidente.** – Amendement n°3 rectifié, présenté par M. Hiest, au nom de la commission.

Compléter cet article par un alinéa ainsi rédigé :

Les règlements des assemblées peuvent prévoir qu'une proposition de résolution est envoyée à la commission permanente compétente, à sa demande.

**M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur.** – Partageant l'objectif du Sénat, nous voulons réintroduire l'éventuelle saisine de la commission compétente, qui aurait alors vocation à éclairer les parlementaires.

En effet, cette procédure n'est pas conditionnée par le pouvoir d'amendement, puisque la commission des affaires étrangères examine les projets de loi tendant à autoriser la ratification d'accords internationaux, alors que ces textes ne peuvent être amendés.

En outre, l'examen préalable en commission peut favoriser des rectifications à même de faciliter l'adoption de la résolution.

Il serait donc trop brutal d'écarter toute transmission à une commission sous prétexte que la proposition de résolution n'est pas amendable.

En revanche, créer une commission spéciale serait excessivement lourd.

**M. Bernard Frimat.** – Qu'auriez-vous fait avec la colonisation ?

**M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur.** – Nous aurions trouvé une commission...

**M. Bernard Frimat.** – Pourquoi pas une commission spéciale ?

**M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur.** – Peut-être aurait-on dit alors qu'il n'était pas besoin d'un renvoi en commission, chacun étant informé de ces problèmes...

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** – Croyez-vous ?

**M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur.** – ...nous avons tous fait un peu d'histoire...

**Mme la présidente.** – Sous-amendement n°57 à l'amendement n°3 rectifié de M. Hiest, au nom de la commission, présenté par Mmes Boumediene-Thiery, Blandin et Voynet et MM. Desessard et Muller.

Dans le second alinéa de l'amendement n° 3, remplacer le mot :

qu'

par les mots :

les modalités selon lesquelles

**Mme Alima Boumediene-Thiery.** – Il faut que notre règlement définisse une procédure spécifique pour le renvoi en commission des propositions de résolution. En l'état, nous ne savons pas qui dira quelle commission est compétente. Il y a des sujets transversaux qui intéressent potentiellement plusieurs commissions.

**Mme la présidente.** – Sous-amendement n°201 à l'amendement n°3 rectifié de M. Hiest, au nom de la commission, présenté par M. Frimat et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés.

À la fin du second alinéa de l'amendement n° 3 rect., remplacer les mots :

à la commission permanente compétente, à sa demande

par les mots :

aux commissions permanentes intéressées ou à une commission spécialement désignée à cet effet, si l'assemblée saisie le demande

**M. Bernard Frimat.** – Je ne peux en vouloir à M. Hiest de préférer sa rédaction, sachant que sur l'essentiel la commission des lois a trouvé un accord. C'est l'expression « à sa demande » qui nous sépare. A la demande de qui ? Du président de la commission ? De la majorité de ses membres ? Un président de commission peut-il décider seul si une proposition de résolution intéresse ou non sa commission ? En faisant référence à l'assemblée saisie, nous visons la Conférence des Présidents, où les groupes pourront s'exprimer.

**M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur.** – La précision apportée par le sous-amendement n°57 est inutile, notre règlement y pourvoira ; une assemblée ne peut de toute façon imposer pareille disposition à l'autre.

Le sous-amendement n°201 introduit trop de rigidité. Nous trouverons dans notre règlement les voies et moyens pour que les choses se fassent simplement. Le président de la commission ne sera pas seul à décider ; on peut très bien imaginer qu'il faille par exemple un accord entre les responsables des groupes au sein de la commission.

**M. Roger Karoutchi, secrétaire d'État.** – Le Gouvernement avait initialement prévu un passage en commission, mais les députés ont estimé qu'il fallait écarter le risque d'une dénaturation de la résolution par la majorité de la commission. Ils ont dit en substance : pas de possibilité d'amendement, donc pas de renvoi en commission. Le Sénat a une autre vision, qui souhaite qu'un débat puisse s'instaurer en commission. Le Gouvernement peut s'y rallier et donne un avis favorable à l'amendement n°3 rectifié. Cette solution peut convenir aux deux chambres. Pour le reste, je rejoins l'argumentation du rapporteur, je ne souhaite pas qu'on impose trop de contraintes, d'autant qu'elles seraient différentes dans les deux assemblées. Avis défavorable à l'amendement n°148 comme aux sous-amendements n°s57 et 201.

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** – On peut comprendre la position de l'Assemblée nationale. Mais prévoir un passage en commission, c'est-à-dire la procédure habituelle, c'est affirmer que le droit de résolution est un droit à part entière. Nous ne voulons pas qu'il reste lettre morte. L'amendement de la commission assorti du sous-amendement n°201 nous convient. Son adoption fera peut-être réfléchir l'Assemblée nationale.

**M. Michel Charasse.** – L'Assemblée nationale a bien fait d'écarter le renvoi automatique, je n'en porterai pas le deuil. Chaque assemblée fait ce qu'elle veut. La solution de la commission me convient mieux, pourvu que notre règlement en détermine les modalités.

**M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur.** – Il le fera !

**M. Michel Charasse.** – En l'absence de renvoi en commission, comme me le souffle Mme Goulet, la proposition de résolution viendrait devant l'assemblée sans que celle-ci ait été éclairée par un rapport. Sur des sujets complexes, ce ne serait pas de bonne méthode.

Cela précisé, je m'interroge comme M. Frimat sur le sens de l'expression « à sa demande ». Comme elle se rattache à l'alinéa précédent, on ne sait à qui renvoi le possessif : au président de l'assemblée ? Au Premier ministre ? A la commission elle-même ? Et comment va-t-on régler cette affaire de compétence ? Selon l'article 16-3 de notre règlement, en cas de

conflit de compétences, la constitution d'une commission spéciale est obligatoire.

D'après la Constitution, la commission spéciale est la règle et la commission permanente l'exception, même si on fait le contraire depuis 1958.

**M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur.** – C'est faux : les choses ont changé depuis la dernière révision.

**M. Michel Charasse.** – Je suggère d'écrire que la proposition de résolution est envoyée « à une commission permanente compétente ou spéciale. » Le règlement précisera à la demande de qui cela sera fait.

Si nous créons une commission spéciale pour chaque nouvelle proposition de résolution, nous n'en sortirons pas. Conservons-en la possibilité d'en constituer pour les cas où cela apparaîtra nécessaire !

**Mme Nathalie Goulet.** – Je partage l'avis de M. Charasse.

**M. Pierre Fauchon.** – Pourquoi s'interdire en effet de réunir une commission spéciale, procédure qui paraissait autrefois tout à fait naturelle ? Les commissions permanentes ont l'habitude de travailler sur des textes de loi. Les propositions de résolution toucheront sans doute à des sujets transversaux, susceptibles d'intéresser diverses commissions. Certes une commission pourra être saisie au fond et une autre pour avis, mais dans les cas les plus importants il pourra être souhaitable de préparer nos travaux en séance par la constitution d'une commission spéciale. Je suis donc favorable à la rédaction, comme toujours élégante, proposée par M. Charasse. Elle ne mange pas de pain ! Nous n'avons que faire de savoir si le règlement de l'Assemblée nationale prévoira ou non cette possibilité : que chacune des deux chambres assume sa propre culture politique !

**M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur.** – Il est dommage que nos collègues n'aient pas fait ces propositions plus tôt : nous aurions pu en discuter en commission.

M. Fauchon a justement rappelé l'autonomie de chacune des deux chambres. L'Assemblée nationale n'inscrira pas ces dispositions dans son règlement si elle ne le souhaite pas.

**M. Michel Charasse.** – En effet : c'est la vertu de la rédaction proposée par la commission.

**M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur.** – La commission des lois a estimé que pour éclairer les assemblées, il pouvait être souhaitable de renvoyer les propositions de résolution à une commission, et pourquoi pas à plusieurs. Il est vrai que si les commissions ne s'accordaient pas, il pourrait être nécessaire de réunir une commission spéciale.

**M. Michel Charasse.** – C'est le règlement !

**M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur.** – En effet. Quant à savoir qui décidera du renvoi en commission, on peut laisser au règlement le soin d'en décider.

C'est pourquoi votre commission propose de simplifier encore la rédaction de son amendement et d'écrire : « Les règlements des assemblées peuvent prévoir qu'une proposition de résolution est envoyée à une commission permanente ou une commission spéciale. »

**Mme Nathalie Goulet et M. Michel Charasse.** – Très bien !

**Mme la présidente.** – Ce sera donc l'amendement n°3 rectifié *bis*.

**M. Bernard Frimat.** – Peut-être faisons-nous ici un travail de commission, mais nous venons au moins de montrer qu'un débat parlementaire peut être utile et servir à rapprocher les positions.

L'amendement n°3 rectifié *bis* nous satisfait. Personne ne conteste le fait que les assemblées ne seront pas dans l'obligation d'inscrire ces dispositions dans leur règlement. Nous retirons donc notre amendement et notre sous-amendement.

*L'amendement n°148 est retiré,  
ainsi que les sous-amendement n°s 201 et 57.*

**M. Roger Karoutchi, secrétaire d'État.** – Je suis heureux de participer à ce débat...

**M. Jean-Pierre Michel.** – Même s'il s'agit d'un travail de commission !

**M. Roger Karoutchi, secrétaire d'État.** – J'allais le dire : vous ne voulez pas que les ministres assistent aux réunions des commissions, mais je le regrette car je prends plaisir à ce genre de travail ! (*Rires*) : avis favorable.

*L'amendement n°3 rectifié bis est adopté.*

*L'article 2, modifié, est adopté.*

### Article 3

*Si le Premier ministre estime qu'une proposition de résolution est irrecevable en application du deuxième alinéa de l'article 34-1 de la Constitution, il le fait savoir au président de l'assemblée intéressée avant que l'inscription à l'ordre du jour de cette proposition de résolution ne soit décidée.*

**M. Jean-Pierre Michel.** – Je partage l'avis de M. le ministre : le droit de résolution constitue une nouveauté, qui permettra aux parlementaires de s'exprimer autrement qu'en faisant la loi ou en posant des questions ou -pour l'Assemblée nationale- en mettant en cause la responsabilité du Gouvernement.

Mais à lire de près le texte qui nous est soumis, on devine que la main du Gouvernement a tremblé. L'article 34-1 de la Constitution dispose : « Les assemblées peuvent voter des résolutions dans les conditions fixées par la loi organique. » La question

des délais ne relève-t-elle pas des conditions de mise en œuvre du droit de résolution ?

Que signifie l'interdiction de voter des résolutions qui contiendraient des « injonctions » à l'égard du Gouvernement ? Le Parlement est chargé de voter la loi et le pouvoir exécutif de l'appliquer. Imaginons le cas où les décrets d'application d'une loi n'auraient pas été publiés plus d'un an après son adoption ; si par une résolution nous demandons au Gouvernement d'appliquer enfin la loi, cela constituera-t-il une injonction ?

**M. Patrice Gélard, vice-président de la commission.** – Non.

**M. Jean-Pierre Michel.** – Tout dépendra du style. Jamais d'ailleurs le Parlement ne donnerait des ordres au Gouvernement.

Je ne comprends pas pourquoi on veut monter cette usine à gaz. L'article 3 *bis* dispose : « Lorsque le président d'un groupe envisage de demander l'inscription d'une proposition de résolution à l'ordre du jour d'une assemblée, il en informe le président de cette assemblée au plus tard 48 heures avant que l'inscription à l'ordre du jour ne soit décidée. » On suppose qu'il s'agit d'une proposition qui aura préalablement été déposée et jugée recevable. Mais qu'advient-il dans le cas où une proposition de résolution aura été déposée par un parlementaire à titre personnel ? Il sera obligé de passer par un groupe, et s'il n'appartient à aucun groupe il n'aura aucun moyen de faire inscrire sa proposition à l'ordre du jour. La même infortune attend ceux qui auront déposé une proposition contraire à l'avis de la majorité de leur groupe.

Ce texte est mal rédigé et parfaitement superfétatoire. Le Gouvernement donne d'une main un berlingot qu'il retire de l'autre.

**Mme la présidente.** Amendement n°74, présenté par Mme Borvo Cohen-Seat et les membres du groupe CRC-SPG.

Supprimer cet article.

**Mme Éliane Assassi.** – Les résolutions, autrefois interdites, seront désormais soumises au bon vouloir du Premier ministre : c'est un progrès en trompe-l'œil. M. Warsmann citait à l'Assemblée nationale un fameux constitutionnaliste qui écrivait dès 1959 qu'il fallait corriger les excès de la rupture de 1958, nécessaire selon lui et qui n'avait pu être accomplie que dans un climat d'antiparlementarisme véhément.

Lors de l'examen à l'Assemblée nationale de ce projet de loi organique, le groupe UMP s'est livré à un véritable déferlement d'antiparlementarisme, comme en témoignent la polémique malsaine sur l'obstruction et la vidéo ridicule de M. Copé. Les députés de la majorité se sont tiré une balle dans le pied en bridant leur propre liberté d'expression.

Toutes les restrictions apportées au droit de résolution illustrent une bien curieuse conception du Parlement : celui-ci serait incompétent, irresponsable... L'article 3 n'a pas lieu d'être. On peut s'interroger sur l'opportunité de préciser dans cette loi organique les conditions d'examen des propositions de résolution, l'article 34-1 de la Constitution ne mentionnant que les conditions d'irrecevabilité. D'ailleurs il est étrange que le Premier ministre soit appelé à s'adresser aux seuls présidents des deux assemblées, mais ni aux présidents de groupes, ni aux auteurs des propositions de résolution.

**Mme la présidente.** – Amendement identique n°149, présenté par M. Frimat et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés.

**M. Louis Mermaz.** – L'article 3 révèle bien le mode de raisonnement du Gouvernement et du Président de la République.

Le nouvel article 34-1 commence ainsi : « Les assemblées peuvent voter des résolutions dans les conditions fixées par la loi organique. » Cette phrase paraît contradictoire avec la suivante : « Sont irrecevables et ne peuvent être inscrites à l'ordre du jour les propositions de résolution dont le Gouvernement estime que leur adoption ou leur rejet serait de nature à mettre en cause sa responsabilité ou qu'elles contiennent des injonctions à son égard. ». En effet, selon le premier alinéa, la loi organique fixe les conditions de vote des propositions de résolution, non les conditions de leur irrecevabilité. Les conditions d'irrecevabilité sont précisées dans le second alinéa, qui ne renvoie pas à une loi organique. On s'attend donc à ce que le règlement des assemblées traite de ce sujet et on retrouve celui-ci dans la loi organique : en cherchant à se protéger de toute initiative parlementaire, le Gouvernement se méfie même de sa majorité !

Cet article est superfétatoire.

**M. Jean-Jacques Hyst,** *rapporteur.* – Avis défavorable. Cet article détermine simplement les conditions dans lesquelles le Gouvernement fait connaître sa décision. Celle-ci est un acte du Gouvernement et il n'est pas possible, comme vous allez le proposer, de recourir sur ce point au Conseil constitutionnel. Le texte de la révision constitutionnelle est très clair là-dessus.

Certes, il serait plus simple de supprimer cet article pour ne pas devoir nous livrer à des débats philosophiques à l'occasion des amendements suivants ! J'estime cependant qu'il faut le maintenir et en améliorer la rédaction.

**M. Roger Karoutchi,** *secrétaire d'État.* – L'article 3, amélioré par l'amendement de la commission, précise la rédaction de la révision constitutionnelle. Je suis étonné du nombre d'amendements déposés sur cet article...

**M. Bernard Frimat.** – ...inutile !

**M. Roger Karoutchi,** *secrétaire d'État.* – ...dont l'apport n'est pas considérable mais qui détermine la procédure à suivre.

*L'amendement n°74, identique à l'amendement n°149, n'est pas adopté.*

**Mme la présidente.** – Amendement n°75, présenté par Mme Borvo Cohen-Seat et les membres du groupe CRC-SPG.

Rédiger comme suit cet article :

Lorsque le Premier ministre fait savoir au président de l'assemblée qu'une proposition de résolution contient une injonction à l'égard du Gouvernement ou que son adoption ou son rejet serait de nature à mettre en cause la responsabilité de celui-ci, la Conférence des présidents de l'assemblée concernée se réunit pour rendre un avis. Elle peut demander l'audition du Premier ministre. En cas d'avis conforme, la proposition de résolution ne peut être examinée en commission ni inscrite à l'ordre du jour de l'assemblée. En cas de désaccord, le président de l'assemblée saisit pour avis le Conseil constitutionnel dans un délai ne pouvant excéder huit jours.

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** – Le débat est nécessaire puisque l'article n'a pas été supprimé. Ce projet de loi organique en donne une interprétation très restrictive en accordant au Premier ministre un droit de veto contre l'initiative parlementaire. Cette prérogative exorbitante s'applique vis-à-vis d'une disposition que l'on nous a présentée comme un nouveau droit du Parlement !

Le Gouvernement joue son rôle dans l'élaboration des lois mais on ne peut lui accorder un droit de veto absolu. Ainsi, le Premier ministre peut estimer que toute proposition de résolution constitue une injonction. Et qu'en est-il de la mise en cause de sa responsabilité devant le Sénat puisque celle-ci n'existe pas ?

L'article 34-1 prévoit que le Premier ministre « estime » qu'une proposition de loi est irrecevable. Comme il ne peut s'agir d'un droit de veto, son interprétation doit pouvoir être contestée par le Parlement.

**Mme la présidente.** – Amendement n°76, présenté par Mme Borvo Cohen-Seat et les membres du groupe CRC-SPG.

Rédiger comme suit cet article :

Lorsque le Premier ministre fait savoir au président de l'assemblée qu'une proposition de résolution contient une injonction à l'égard du Gouvernement ou que son adoption ou son rejet serait de nature à mettre en cause la responsabilité de celui-ci, le président de l'assemblée saisit pour avis le Conseil constitutionnel dans un délai ne pouvant excéder huit jours.

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** – Dans le même esprit que le précédent, cet amendement permet de

contester l'estimation faite par le Premier ministre, ici en saisissant le Conseil constitutionnel.

**Mme la présidente.** – Amendement n°4, présenté par M. Hiest, au nom de la commission.

Rédiger comme suit cet article :

Lorsque le Gouvernement estime qu'une proposition de résolution est irrecevable en application du second alinéa de l'article 34-1 de la Constitution, il informe de sa décision le président de l'assemblée intéressée avant que l'inscription à l'ordre du jour de cette proposition de résolution ne soit décidée.

**M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur.** – C'est au Gouvernement, et non au Premier ministre, que l'article 34-1 donne le pouvoir d'apprécier l'irrecevabilité de la proposition de la résolution. Ainsi, l'article 5 donne au Gouvernement la possibilité de s'opposer à une rectification. En outre, la Constitution prévoit que le Gouvernement détermine et conduit la politique de la Nation, et ses attributions sont distinctes de celles du Premier ministre. Il faut garder les mêmes termes et ne pas interférer dans les modalités de prise de décision.

**M. Michel Charasse.** – C'est la séparation des pouvoirs !

**M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur.** – Exactement. Toutefois, il va de soi que c'est le Premier ministre qui annoncera cette décision.

Cet article précise les modalités d'information du Parlement. Si le délai n'en était pas précisé, le Gouvernement pourrait le faire après l'inscription à l'ordre du jour de la proposition de résolution.

**Mme la présidente.** – Sous-amendement n°59 à l'amendement n°4 de M. Hiest, au nom de la commission, présenté par Mmes Boumediene-Thiery, Blandin et Voynet et MM. Desessard et Muller.

Dans le second alinéa de l'amendement n°4, après le mot :

Gouvernement

insérer les mots :

, par décision motivée prise en Conseil des ministres,

**Mme Alima Boumediene-Thiery.** – Cet amendement, qui précise la forme que doit prendre la décision du Gouvernement, vise à éviter l'arbitraire d'une décision prise par un collaborateur. La motivation n'entraînera pas une surcharge de travail, même s'il devait y avoir 3 000 résolutions, car elle ne devrait être plus longue que la réponse à une question écrite. Ainsi, la procédure sera transparente et se fera dans un cadre précis, le conseil des ministres.

**Mme la présidente.** – Sous-amendement n°202 à l'amendement n°4 de M. Hiest, au nom de la commission, présenté par M. Frimat et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés.

Dans le second alinéa de l'amendement n°4, après le mot :

estime

insérer les mots :

, par une décision motivée,

**M. Yannick Bodin.** – Comme Alima Boumediene-Thiery, nous souhaitons que le Gouvernement indique sur quelles considérations repose sa décision et qu'il justifie son esquivé. Cette information relève du bon sens : elle assure la transparence démocratique et évite toute décision discrétionnaire.

**Mme la présidente.** – Sous-amendement n°203 à l'amendement n°4 de M. Hiest, au nom de la commission, présenté par M. Frimat et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés.

Dans le second alinéa de l'amendement n 4, après le mot :

estime

insérer les mots :

, par une décision rendue publique,

**M. Yannick Bodin.** – Dans le même esprit, la motivation du Gouvernement doit être rendue publique. Même lorsqu'un procès se déroule à huis clos, la décision en est rendue en audience publique.

**Mme la présidente.** – Sous-amendement n°204 à l'amendement n°4 de M. Hiest, au nom de la commission, présenté par M. Frimat et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés.

Dans le second alinéa de l'amendement n°4, après le mot :

intéressée

insérer les mots :

et le cas échéant, le président de groupe à l'initiative d'une demande d'inscription d'une proposition de résolution à l'ordre du jour,

**M. Bernard Frimat.** – Ce matin, nous avons débattu d'un sous-amendement permettant à un président de déposer une résolution au nom de son groupe, conformément à l'esprit de la réforme et à l'article 51-1 de la Constitution.

Certes, la rédaction de ce sous-amendement est perfectible : je propose donc de le rectifier ainsi : « et le cas échéant, le président de groupe à l'initiative d'une proposition de résolution ». Nous tirerions ainsi les conséquences logiques de ce que nous avons adopté ce matin.

**M. Michel Charasse.** – C'est clair !

**Mme la présidente.** – Sous-amendement n°58 à l'amendement n°4 de M. Hiest, au nom de la commission, présenté par Mmes Boumediene-Thiery, Blandin et Voynet et MM. Desessard et Muller.

Compléter l'amendement n°4 par deux alinéas ainsi rédigés :

En cas de désaccord entre le ou les signataires de la proposition de résolution et le Gouvernement sur les conditions d'application du deuxième alinéa de l'article 34-1 de la Constitution, le président de l'assemblée intéressée, sur demande du ou des signataires de la proposition de résolution, ou le Premier ministre peut saisir le Conseil constitutionnel qui statue dans un délai de quatre jours.

La décision du Conseil constitutionnel est motivée et notifiée au président de l'assemblée intéressée et au Premier ministre. Elle est publiée au Journal officiel.

**Mme Alima Boumediene-Thiery.** – Si le Gouvernement déclare une proposition de résolution irrecevable, et que cette décision est contestée, nous devons prévoir une sortie de crise. Le projet de loi organique étant muet sur ce point, nous proposons que le Conseil constitutionnel puisse se prononcer sur la décision prise par le Gouvernement.

**Mme la présidente.** – Sous-amendement n°205 à l'amendement n°4 de M. Hyst, au nom de la commission, présenté par M. Frimat et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés.

Compléter l'amendement n°4 par alinéa ainsi rédigé :

En cas de contestation de la décision du Gouvernement, la conférence des présidents de l'assemblée saisie peut décider, à la majorité des trois cinquièmes de ses membres, de déférer cette décision au Conseil constitutionnel qui statue dans un délai de huit jours francs à partir de la saisine.

**M. Richard Yung.** – Il va de soi que la décision du Gouvernement de déclarer une proposition de résolution irrecevable doit être motivée et rendue publique. Encore faut-il savoir ce qui se passera en cas de désaccord entre l'auteur de la résolution et le Gouvernement. L'article 34-1 prévoit deux cas d'irrecevabilité : lorsque la responsabilité du Gouvernement est mise en cause et lorsque la résolution contient des injonctions à son égard. Or, la notion d'injonction est assez floue : imaginons que nous déposions une proposition de résolution sur la situation à Madagascar et que nous demandions au Gouvernement de participer activement à la recherche d'une solution pacifique. S'agirait-il d'une injonction, d'un vœu, d'un souhait ? Mais le Gouvernement pourrait estimer qu'il s'agit d'une injonction et déclarer l'irrecevabilité. Nous devons donc prévoir un mécanisme de sortie de crise entre l'assemblée et le Gouvernement. La Conférence des Présidents pourrait se prononcer à la majorité des trois cinquième -vous voyez, nous sommes de bons élèves, nous avons intégré ce mécanisme- afin de déférer cette décision au Conseil constitutionnel qui statuerait dans les huit jours.

**Mme la présidente.** – Amendement n°150, présenté par M. Frimat et les membres du groupe socialiste et apparentés.

Au début de cet article, remplacer les mots :

Premier ministre

par le mot :

Gouvernement

**M. Bernard Frimat.** – Je vais retirer cet amendement dans la mesure où l'amendement de la commission le satisfait et qu'il a quelque chance d'être adopté. Plusieurs constitutionnalistes entendus par la commission nous avaient d'ailleurs fait remarquer qu'il ne s'agissait pas du Premier ministre mais du Gouvernement.

Les amendements n°s 151, 152, 153 et 154 peuvent être considérés comme défendus puisque nous avons déposé des sous-amendements identiques à l'amendement de la commission pour éviter que nos amendements ne tombent une fois l'amendement de la commission voté.

*L'amendement n°150 est retiré.*

**Mme la présidente.** – Amendement n°79, présenté par Mme Borvo Cohen-Seat et les membres du groupe CRC-SPG.

Dans cet article, remplacer les mots :

fait savoir au président de l'assemblée intéressée

par les mots :

justifie par écrit au président de l'assemblée intéressée et à chaque président de groupe

**Mme Éliane Assassi.** – Cet article 3 nous chiffonne : l'expression « fait savoir » nous semble un peu cavalière. La décision du Gouvernement doit être adressée par écrit au président de l'assemblée et aux présidents de groupe.

**Mme la présidente.** – Amendement n°29 rectifié, présenté par MM. Charasse, Collin, Alfonsi, Barbier, Baylet et Chevènement, Mme Escoffier, M. Fortassin, Mmes N. Goulet et Laborde et MM. Marsin, Mézard, Milhau, de Montesquiou, Plancade, Tropeano, Vall et Vendasi.

Dans cet article, remplacer les mots :

il le fait savoir au

par les mots :

il saisit à cet effet le

**M. Michel Charasse.** – Cet amendement est satisfait par celui de la commission, s'il est adopté, bien sûr.

**Mme la présidente.** – Amendement n°78, présenté par Mme Borvo Cohen-Seat et les membres du groupe CRC-SPG.

Dans cet article, après le mot :

savoir

insérer les mots :

par une décision écrite motivée et rendue publique

**Mme Éliane Assassi.** – Nous sommes toujours dans la même logique.

**Mme la présidente.** – Amendement n°151, présenté par M. Frimat et les membres du groupe socialiste et apparentés.

Dans cet article, après le mot :

savoir

insérer les mots :

par une décision motivée

**M. Bernard Frimat.** – Il est défendu.

**Mme la présidente.** – Amendement n°152, présenté par M. Frimat et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés.

Dans cet article, après le mot :

savoir

insérer les mots :

par une décision rendue publique

**M. Bernard Frimat.** – Il est défendu.

**Mme la présidente.** – Amendement n°80, présenté par Mme Borvo Cohen-Seat et les membres du groupe CRC-SPG.

Dans cet article, après le mot :

intéressée

insérer les mots :

et à chaque président de groupe

**Mme Éliane Assassi.** – Il est logique que les présidents de groupe soient informés de la décision du Premier ministre.

**Mme la présidente.** – Amendement n°77, présenté par Mme Borvo Cohen-Seat et les membres du groupe CRC-SPG.

Dans cet article, après le mot :

intéressée

insérer les mots :

, qui en informe les présidents de groupe,

**Mme Éliane Assassi.** – Il est défendu.

**Mme la présidente.** – Amendement n°153, présenté par M. Frimat et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés.

Dans cet article, après le mot :

intéressée

insérer les mots :

et le cas échéant, au président de groupe à l'initiative d'une demande d'inscription d'une proposition de résolution à l'ordre du jour,

**M. Bernard Frimat.** – Il est défendu.

**Mme la présidente.** – Amendement n°81, présenté par Mme Borvo Cohen-Seat et les membres du groupe CRC-SPG.

Compléter cet article par une phrase ainsi rédigée :

Si tel n'est pas le cas, la résolution est examinée par l'assemblée concernée.

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** – Je ne sais s'il s'agit d'une chicaya chère à M. Charasse mais en l'absence de réponse du Premier ministre, la proposition de résolution doit être examinée par l'assemblée.

**M. Michel Charasse.** – Là, c'est précis !

**Mme la présidente.** – Amendement n°30 rectifié, présenté par MM. Charasse, Collin, Alfonsi, Barbier, Baylet et Chevènement, Mme Escoffier, M. Fortassin, Mmes N. Goulet et Laborde et MM. Marsin, Mézard, Milhau, de Montesquiou, Placade, Tropeano, Vall et Vendasi.

Compléter cet article par un alinéa ainsi rédigé :

Aucune irrecevabilité ne peut être opposée après l'expiration de ce délai sauf dans les conditions prévues à l'article 5.

**M. Michel Charasse.** – En dehors des cas prévus à l'article 5, le Premier ministre ne pourra pas déclarer une proposition de résolution irrecevable s'il n'a pas réagi dans les délais et si la proposition de résolution a été inscrite à l'ordre du jour par la Conférence des Présidents. Peut être me dira-t-on que cela va de soi mais si, par exemple, le Premier ministre est en voyage et qu'il découvre, à son retour, cette proposition de résolution qui ne lui convient pas, que se passera-t-il ? Mieux vaut que je le transforme en sous-amendement.

**Mme la présidente.** – Amendement n°154, présenté par M. Frimat et les membres du groupe socialiste et apparentés.

Compléter cet article par un alinéa ainsi rédigé :

En cas de contestation de la décision du Premier ministre, la conférence des présidents de l'assemblée saisie peut décider, à la majorité des trois cinquièmes de ses membres, de déférer cette décision au Conseil constitutionnel qui statue dans un délai de huit jours francs à partir de la saisine.

**M. Bernard Frimat.** – Il est défendu.

**M. Jean-Jacques Hyst, rapporteur.** – Tous les amendements et sous-amendements qui ont trait à une quelconque contestation de la décision du Gouvernement de déclarer une proposition de

résolution irrecevable sont contraires à l'article 34-1 de la Constitution.

**M. Michel Charasse.** – Absolument !

**M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur.** – Cette décision ne peut en effet faire l'objet d'une quelconque contestation. Je suis donc défavorable aux amendements n<sup>os</sup>75 et 76.

Avis défavorable sur le sous-amendement n°59 : nous n'allons pas nous mêler de l'organisation de l'exécutif, tout de même !

De même, je suis défavorable au sous-amendement n°202 : le Gouvernement n'a pas à motiver sa décision. Nous pourrions la contester, estimer qu'elle est scandaleuse, mais cela n'ira pas plus loin car la Constitution n'a rien prévu d'autre.

**M. Michel Charasse.** – Le Gouvernement ne pourra tout de même pas estimer qu'une proposition est irrecevable sur un mouvement d'humeur !

**M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur.** – Si c'est le cas, il faudra qu'il se soigne ! (*Sourires*)

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** – Pourquoi ne pas l'inscrire ?

**M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur.** – Cela ne me dérange pas que cela figure dans les travaux préparatoires.

Avis défavorable sur le sous-amendement n°203 : je ne vois pas comment le Gouvernement pourrait informer le président de l'assemblée de sa décision tout en la gardant secrète !

Sur le sous-amendement n°204, il va de soi que le signataire de la proposition de résolution sera informé par le président de l'assemblée. J'ai, avec M. Bodin, une certaine complicité géographique et historique.

**M. Michel Charasse.** – C'est votre vie privée ! (*On s'amuse*)

**M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur.** – La disposition, j'y insiste, relève du règlement. Avis défavorable aux sous-amendements, ainsi qu'à l'amendement n°79. Le n°29 rectifié est retiré, me semble-t-il...

**M. Michel Charasse.** – Presque !

**M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur.** – Il est en tout cas satisfait. Défavorable aux n<sup>os</sup>78, 151, 80, 77, 80, 153. Le n°81 est, pour l'essentiel, satisfait par le sous-amendement n°30 rectifié *bis* de M. Charasse, auquel la commission est favorable car il s'inscrit dans le prolongement des précisions que nous avons voulu apporter. Défavorable au n°154.

**M. Roger Karoutchi, secrétaire d'État.** – La déclaration d'irrecevabilité émanant du Gouvernement n'est bien sûr pas susceptible de recours devant le Conseil constitutionnel ni devant le Conseil d'État. L'avis doit-il être transmis aux présidents de groupes

et aux auteurs des propositions de résolutions ? L'information adressée au président de l'assemblée leur sera immédiatement transmise, on le sait bien quand on connaît les usages. Enfin, il est évident que si le texte est inscrit à l'ordre du jour, c'est que le Gouvernement n'a pas déclaré l'irrecevabilité dans le délai imparti, mais la précision que vous souhaitez ne me pose pas problème, j'y serai favorable.

Avis défavorable, donc, aux amendements n<sup>os</sup>75 et 76, favorable au n°4, défavorable aux sous-amendements n<sup>os</sup>59 à 205, défavorable au n°79. Je considère que le n°29 rectifié est retiré... ou presque ! Avis défavorable aux amendements n<sup>os</sup>78, 151, 152, 80, 77, 153 et 81 ; favorable au n°30 rectifié et défavorable au n°154.

**Mme la présidente.** – L'amendement n°30 rectifié est-il bien transformé en sous-amendement à l'amendement n°4 ?

**M. Michel Charasse.** – Oui.

*L'amendement n°75 n'est pas adopté, non plus que le n°76.*

*Le sous-amendement n°59 n'est pas adopté, non plus que les n<sup>os</sup>202 et 203.*

**M. Bernard Frimat.** – Après votre effort si considérable de ce matin pour accorder aux groupes le droit de présenter des propositions de résolutions, je comprends votre épuisement. Mais il faut aller au bout de la démarche. Vous avez souhaité, le groupe RDSE et le groupe centriste également -et nous vous avons rejoints- reconnaître dans la Constitution les groupes politiques. M. Charasse a rappelé qu'il s'agissait là d'une novation ; et notre Constitution est la seule, je crois, dans ce cas.

La suite logique est de reconnaître des droits à ces groupes. Faites donc un effort supplémentaire, qui ne vous coûtera pas cher. Demander que le Premier ministre réponde aux présidents de groupes ou aux auteurs de propositions en même temps qu'au président de l'assemblée, ce n'est pas, tout de même, vous demander la lune ! Rassurez-vous, nous ne vous la demanderons pas, ni à cet article ni à l'article 13.

La rédaction de la Constitution suffisait, vous avez voulu reprendre les dispositions dans la loi organique -dans une formulation encore moins heureuse. Un ajout s'impose donc. Mais nous n'aurons pas la cruauté d'obliger certains groupes à se prononcer par un scrutin public contre la reconnaissance de leurs droits.

**M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur.** – J'admire votre dialectique.

**M. Bernard Frimat.** – Je suis sensible à ce compliment.

**M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur.** – Mais parfois un compliment est à double sens.

**M. Bernard Frimat.** – Il est alors spécieux.

**M. Jean-Jacques Hyst, rapporteur.** – Les groupes politiques existaient déjà dans la Constitution, leur reconnaissance a été réaffirmée avec l'inscription des droits des groupes minoritaires. Quant à cet article de la loi organique, notre rédaction assortie de la proposition de M. Charasse est complète. Pourquoi faire une mention particulière pour les présidents de groupes ? Le président de l'assemblée informe l'ensemble des groupes, par l'intermédiaire de leurs présidents, à la Conférence des Présidents. Nul besoin d'alourdir le texte.

Ce matin, la précision était sans doute souhaitable...

**M. Bernard Frimat.** – Certainement souhaitable !

**M. Jean-Jacques Hyst, rapporteur.** – Sans doute souhaitable. Mais il est inutile d'en rajouter et de bavarder sur le sujet.

**M. Pierre Fauchon.** – Je partageais l'idée que les présidents de groupes doivent pouvoir présenter des propositions de résolutions. Mais le président de l'assemblée concernée notifie la déclaration d'irrecevabilité à l'ensemble de son assemblée. Vous dépassez à présent le raisonnable, avec cette demande. La chose me surprend venant de vous, cher collègue Frimat. Entendez-vous nous enserrer dans une étiquette digne de l'Ancien Régime ? Nous avons fait du bon travail ce matin et voilà que vous le compromettez. *(Marques d'ironie et rires à gauche)*

**M. Roger Karoutchi, secrétaire d'État.** – Autant le Gouvernement est favorable aux résolutions de groupe, autant il ne s'adresse pas officiellement aux présidents des groupes !

**M. Bernard Frimat.** – Il les reçoit.

**M. Roger Karoutchi, secrétaire d'État.** – Il va sans dire que les présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat informeront immédiatement les auteurs des résolutions. Votre amendement distinguerait en outre les résolutions individuelles, dont l'auteur ne serait pas prévenu directement, des résolutions de groupe. Il faut renforcer les groupes, comme le prévoit la Constitution, mais je ne vois pas l'intérêt du dispositif proposé.

**Mme Nathalie Goulet.** – Il suffit de prévoir dans le règlement que cette déclaration est inscrite au feuillet. *(M. le rapporteur approuve)*

*Le sous-amendement n°204 rectifié n'est pas adopté, non plus que le sous-amendement n°58 et le sous-amendement n°205.*

*Le sous-amendement n°30 rectifié bis est adopté.*

*L'amendement n°4, sous-amendé est adopté, et l'article 3 est ainsi rédigé.*

*L'amendement n°79 devient sans objet, ainsi que les amendements n°s 78, 29 rectifié, 151, 152, 80, 77, 153, 81 et 154.*

### Article 3 bis

*Lorsque le président d'un groupe envisage de demander l'inscription d'une proposition de résolution à l'ordre du jour d'une assemblée, il en informe le président de cette assemblée au plus tard quarante-huit heures avant que l'inscription à l'ordre du jour ne soit décidée. Le président de l'assemblée en informe sans délai le Premier ministre.*

**M. Michel Charasse.** – Faute d'y avoir veillé lors de la révision constitutionnelle, nous en restons à la jurisprudence établie au début de la V<sup>e</sup> République, selon laquelle la compétence du Conseil constitutionnel doit être inscrite et prévue dans la Constitution et dans les ordonnances organiques promulguées avant que le Conseil ne soit installé. Il est dommage que nous n'y ayons pas été plus attentifs car les conflits qui pourront naître de l'article 3 ne sauraient être soumis au Conseil, car la Constitution ne l'a pas prévu. La commission des lois et le Gouvernement ne jouent pas les Père Fouettard : on ne peut imposer au Conseil constitutionnel une compétence qui ne lui a pas été donnée en 1958 !

**Mme la présidente.** – Amendement n°82, présenté par Mme Borvo Cohen-Seat et les membres du groupe CRC-SPG.

Supprimer cet article.

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** – Le projet de loi initial ne prévoyait pas de délai de dépôt. Le président Warsmann a introduit à l'Assemblée nationale cet article qui limite encore les pouvoirs du Parlement en laissant au Gouvernement le temps de la réflexion. Nos règlements corsètent pourtant déjà largement l'initiative parlementaire... Le Parlement doit pouvoir réagir immédiatement à un événement.

**Mme la présidente.** – Amendement identique n°155, présenté par M. Frimat et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés.

**M. Louis Mermaz.** – Nous n'en sommes encore qu'à poser les banderilles. Attendez l'article 13 !

**M. Jean-Jacques Hyst, rapporteur.** – Hâtons-nous d'y arriver !

**M. Louis Mermaz.** – J'espère que le ministre a le pied marin : à l'entendre, tantôt les choses relèvent de la loi organique, tantôt, quand on lui demande d'enrichir la loi organique, des assemblées ! Nous sommes souvent à front renversé...

Si le premier alinéa de l'article 34 de la Constitution renvoie explicitement à la loi organique, le second relève clairement du règlement. Le projet de loi ne peut traiter des irrecevabilités, sauf à empiéter sur les prérogatives des assemblées. Il est vrai que nous avons un Président de la République et un Gouvernement qui se mêlent de tout, y compris du fonctionnement interne des chambres...

Il faudra que M. Hyst nous fasse une explication de texte : le président de groupe informe le président

de l'assemblée « au plus tard 48 heures avant que l'inscription soit décidée ». Faut-il qu'il ait le don de prescience ? (*Sourires à gauche*) Le président de l'assemblée en informe « sans délai » le Premier ministre. En pleine nuit ? Sauve qui peut, on envisage de demander l'inscription d'une résolution à l'ordre du jour ? (*Sourires à gauche*)

Il n'est pas de bonne pratique qu'un projet de loi « organicise » des dispositions qui relèvent du règlement des assemblées. Ainsi, l'article 4 s'inspire du règlement pour éviter la répétition de résolutions sur le même sujet au cours d'une même session. Toujours la même inquiétude...

**M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur.** – Monsieur Mermaz, vous avez été président de l'Assemblée nationale, ministre...

**M. Roger Karoutchi, secrétaire d'État.** – Ne soyez pas jaloux ! (*Sourires*)

**M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur.** – Je me suis présenté à une élection parlementaire pour être parlementaire, rien de plus. Certains, évidemment, sont appelés à d'autres fonctions...

**M. Roger Karoutchi, secrétaire d'État.** – En espérant revenir au Parlement !

**M. Jean-Pierre Sueur.** – En attendant la région ?

**M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur.** – L'article 3 *bis* est la contrepartie de l'amendement voté par l'Assemblée nationale à l'article 3.

Défavorable, donc, aux amendements n°82 et n°155.

**M. Roger Karoutchi, secrétaire d'État.** – Même avis. « Sans délai » a un sens clair et ne signifie pas toutes affaires cessantes. Si les articles de ce texte vous paraissent incomplets, c'est qu'ils sont partiels : c'est l'ensemble qui fait l'équilibre.

**Mme Nathalie Goulet.** – Plutôt que ce « sans délai », je préférerais qu'on en mette un. Vous objectiez tout à l'heure à M. Frimat que trois jours francs étaient trop courts.

**M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur.** – La question était tout autre.

**M. Roger Karoutchi, secrétaire d'État.** – Le délai est prévu, il est de 48 heures.

**Mme Nathalie Goulet.** – Certes, mais c'est un délai à rebours. Il faudra une sérieuse explication de texte pour la mise en pratique. Pourquoi marcher sur la tête quand on a deux pieds ?

*L'amendement n°82 n'est pas adopté.*

*L'amendement n°155 n'est pas adopté.*

**Mme la présidente.** – Amendement n°49, présenté par Mmes Boumediene-Thiery, Blandin et Voynet et MM. Desessard et Muller.

Après le mot :

avant

rédiger comme suit la fin de la première phrase de cet article :

le Conseil des ministres précédant le jour prévu pour l'inscription à l'ordre du jour de la proposition de résolution.

**Mme Alima Boumediene-Thiery.** – Il s'agissait, par coordination, de fixer un délai à la décision d'irrecevabilité. Mais étant donné le vote qui vient d'intervenir...

**M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur.** – Cet amendement entre de fait en contradiction avec ce que nous venons de voter.

**M. Roger Karoutchi, secrétaire d'État.** – Même avis.

*L'amendement n°49 est retiré.*

**Mme la présidente.** – Amendement n°83, présenté par Mme Borvo Cohen-Seat et les membres du groupe CRC-SPG.

Dans la seconde phrase de cet article, supprimer les mots :

sans délai

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** – Il est vrai qu'il n'est pas bon de se contredire, ce que l'on risque de faire à décider au fil de l'eau, comme vient de le rappeler M. Mermaz, que les dispositions requises tantôt relèvent de la loi organique, tantôt du règlement. Nous en reparlerons à loisir à l'article 13... Mais en l'occurrence, il nous semble qu'il vaut mieux renvoyer au règlement le soin de fixer un délai.

**M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur.** – C'est à s'arracher les cheveux ! Pour respecter le délai de 48 heures avant l'inscription à l'ordre du jour, il faut transmettre sans délai au Gouvernement. Si vous supprimez ce « sans délai »...

L'article 13 ? Je vous y attends. Sachez, monsieur le président Mermaz, que je suis parfaitement au point.

*L'amendement n°83, repoussé par le Gouvernement, n'est pas adopté.*

**Mme la présidente.** – Amendement n°156, présenté par M. Frimat et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés.

À la fin de cet article, remplacer les mots :

Premier ministre

par le mot :

Gouvernement

**M. Bernard Frimat.** – Amendement de repli.

**M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur.** – Le Gouvernement prend la décision mais la transmission

se fait au Premier ministre, ainsi que nous l'avons prévu à l'article 2.

*L'amendement n°156, repoussé par le Gouvernement, n'est pas adopté.*

*L'article 3 bis est adopté.*

#### Article 4

*Une proposition de résolution ne peut être inscrite à l'ordre du jour d'une assemblée moins de huit jours francs après son dépôt.*

*Une proposition de résolution ayant le même objet et le même objectif qu'une proposition de résolution antérieure ne peut être inscrite à l'ordre du jour de la même session.*

**Mme la présidente.** – Amendement n°84, présenté par Mme Borvo Cohen-Seat et les membres du groupe CRC-SPG.

Supprimer cet article.

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** – Tout a été fait pour limiter le champ d'application de cette faculté nouvelle d'initiative. L'intervention tatillonne du Gouvernement constitue une véritable ingérence dans le fonctionnement interne des assemblées. Toutes ces dispositions devraient relever du règlement. L'article 12 du projet de loi constitutionnel prévoyait au reste que l'organisation de la procédure relative aux résolutions relevait du règlement des assemblées. La commission des lois de l'Assemblée nationale a décidé de supprimer le dispositif des résolutions. Le Sénat l'a rétabli, en renvoyant à la loi organique -donc à la compétence du Gouvernement, comme nous ne cessons ici de le constater- le soin de fixer la procédure. J'aimerais que le président Hiest puisse nous éclairer sur la façon dont il concilie ses déclarations de naguère, qui allaient à affirmer que la fonction tribunicienne du Parlement est une constante de la démocratie républicaine, et la désinvolture avec laquelle aujourd'hui il soumet sans broncher cette fonction tribunicienne au bon vouloir de l'exécutif. Nous ne sommes pas loin de retomber dans le régime des placets.

**M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur.** – Une fois rejetée une proposition de résolution, il serait absurde de remettre en débat des propositions identiques ou très proches. La même logique prévaut déjà pour les propositions de loi. Je maintiens, madame Borvo Cohen-Seat, ce que j'ai dit mais la fonction tribunicienne ne se confond pas avec le psittacisme.

*L'amendement n°84, repoussé par le Gouvernement, n'est pas adopté.*

**Mme la présidente.** – Amendement n°85, présenté par Mme Borvo Cohen-Seat et les membres du groupe CRC-SPG.

Avant le premier alinéa de cet article, insérer un alinéa ainsi rédigé :

Toute proposition de résolution doit être examinée en séance publique.

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** – Vous allez encore me dire que la précision est superflue.

**M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur.** – Non, je vais vous dire pire.

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** – Vous avez voulu, à l'article 2, qu'une proposition de résolution puisse être envoyée à la commission compétente. Il serait normal de garantir qu'un débat public aura lieu sur les textes qui ont franchi la censure du Gouvernement.

**M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur.** – Mais votre amendement ne précise pas qu'il s'agit des seules propositions jugées recevables. Il est parfaitement contraire, par conséquent, à l'article 34-1 de la Constitution ! Défavorable.

*L'amendement n°85, repoussé par le Gouvernement, n'est pas adopté.*

**Mme la présidente.** – Amendement n°87, présenté par Mme Borvo Cohen-Seat et les membres du groupe CRC-SPG.

Rédiger comme suit le premier alinéa de cet article :

Une résolution dont l'examen est accepté par le Gouvernement peut être immédiatement inscrite à l'ordre du jour d'une assemblée.

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** – Une fois l'accord du Gouvernement obtenu, ce qui est déjà un frein considérable à l'action du Parlement, une résolution doit pouvoir être débattue immédiatement. Ce droit nouveau qu'est le vote de résolutions était fait pour donner une nouvelle dimension à nos travaux car les résolutions ont un rapport direct à l'actualité politique et sociale, sur laquelle elles permettent d'ouvrir un vrai débat.

Il est normal que les rares résolutions admises au débat ne soient pas renvoyées aux calendes grecques.

**Mme la présidente.** – Amendement n°157, présenté par M. Frimat et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés.

À la fin du premier alinéa de cet article, remplacer les mots :

huit jours francs après son dépôt

par les mots :

six jours francs après son examen en commission

**M. Bernard Frimat.** – Essayons d'éviter que les innombrables interventions de la majorité parlementaire ne nous fassent perdre le fil de nos idées... (*L'antiphrase suscite les rires*)

Je rectifie l'amendement pour écrire « son dépôt » au lieu de « son examen en commission », prenant

ainsi en compte notre débat fructueux en début de cet après-midi, qui a autorisé la saisine de la commission compétente, sans l'imposer.

Quand le Gouvernement engage sa responsabilité devant l'Assemblée nationale sur le fondement de l'article 49-3 de la Constitution, les députés disposent de 24 heures pour déposer une motion de censure. Ici, en pratique, dans l'agenda parlementaire, un délai de huit jours francs reviendra à examiner la proposition deux semaines plus tard. N'est-ce pas excessif compte tenu des règles qui vont nous régir et dont nous avons commencé hier, en Conférence des Présidents, à mesurer les difficultés ?

Les propositions de résolutions ne seront pas limitées aux questions mémorielles. Ainsi, on pourrait juger opportun d'examiner aujourd'hui une résolution sur la situation en Guadeloupe et à la Martinique. Introduire un délai excessif amputerait l'initiative d'une grande part de son intérêt.

Sans reprendre les trois jours francs de tout à l'heure, je pense qu'une accélération ne provoquerait pas, pour le Gouvernement, de turbulences plus graves que celles qu'il connaît déjà.

**Mme la présidente.** – Amendement n°88, présenté par Mme Borvo Cohen-Seat et les membres du groupe CRC-SPG.

Dans le premier alinéa de cet article, remplacer les mots :

huit jours

par les mots :

un jour

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** – Le délai n'a qu'une faible importance pour la discussion de sujets mémoriels, mais il n'en va pas de même dans les autres cas. Je rectifie l'amendement pour le rendre identique au 157 rectifié.

**M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur.** – Avis défavorable à l'amendement n°87, qui supprime tout délai pour l'inscription à l'ordre du jour, car la commission éventuellement saisie doit avoir le temps d'examiner la proposition.

Les amendements identiques n°88 et 157 rectifiés ne changent pas grand-chose. Ils laissent le temps de l'examen, c'est important. A titre personnel, je leur suis plutôt favorable, mais la commission n'a pas pu les examiner.

**M. Bernard Frimat.** – Je ne demande pas qu'elle se réunisse !

**M. Roger Karoutchi, secrétaire d'État.** – Le Gouvernement est défavorable à l'amendement n°87.

Il ne voit pas d'inconvénient majeur aux amendements identiques n°157 et 88 rectifiés, dès lors que le rapporteur estime le délai suffisant. Il faudra

simplement que la commission saisie travaille plus vite... Sagesse.

*L'amendement n°87 n'est pas adopté.*

**M. Bernard Frimat.** – Le délai de six jours francs permet de coller à l'actualité. Les auteurs des propositions de résolution ne sont pas totalement libres pour les rédiger, mais ils peuvent choisir la date du dépôt.

Je suis satisfait d'avoir entendu le rapporteur et le ministre soutenir la nécessité de ne pas couper le temps du débat ! (*Rires*)

**M. Michel Charasse.** – Nous fixons ici le délai minimal qui interdit de soumettre plus vite une proposition de résolution à la séance publique. Certaines propositions ne seront jamais discutées.

**M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur.** – Si elles ne sont pas inscrites à l'ordre du jour.

**M. Michel Charasse.** – Cette précision exclut les sujets d'actualité brûlante, mettant ainsi les assemblées parlementaires à l'abri des clameurs de la rue et leur permettant de débattre une fois l'émotion retombée. Nous examinerons donc des questions de fond plutôt que des sujets émotionnels. L'expérience montre que les premières causent plus d'ennuis aux Gouvernements que les seconds.

*Les amendements identiques n°157 rectifié et 88 rectifié sont adoptés.*

**Mme la présidente.** – Amendement n°86, présenté par Mme Borvo Cohen-Seat et les membres du groupe CRC-SPG.

Après le premier alinéa de cet article, insérer un alinéa ainsi rédigé :

Toutes les propositions de résolution ayant le même objet sont examinées dans le cadre d'une discussion commune en séance publique.

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** – C'est la logique même.

**M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur.** – Cette précision n'est pas de niveau organique. Retrait, sinon rejet.

**M. Roger Karoutchi, secrétaire d'État.** – Même avis.

**Mme Nathalie Goulet.** – Il faudrait viser les propositions de résolutions déposées dans un certain délai... Mais cela relève en effet du règlement.

*L'amendement n°86 n'est pas adopté.*

**Mme la présidente.** – Amendement n°158, présenté par M. Frimat et les membres du groupe socialiste et apparentés.

Dans le second alinéa de cet article, remplacer les mots :

ayant le même objet et le même objectif qu'

par les mots :

rédigée en termes identiques à

**M. Richard Yung.** – Le texte initial ne visait que les propositions ayant « le même objet » ; l'Assemblée nationale, pensant bien faire, a ajouté « et le même objectif ». Je me suis demandé, comme d'autres certainement, ce que ces expressions signifiaient. Même contenu pour l'une, même intention pour l'autre, tout cela est difficile à saisir. Imaginons qu'un de nos collègues dépose une proposition de résolution visant à désengorger les prisons et suggère de recourir davantage au bracelet électronique ; dira-t-on à un autre qui, visant le même objectif, souhaite privilégier les mises en liberté conditionnelle qu'il arrive trop tard ? Encore ne s'agit-il pas d'un sujet très conflictuel...

Les expressions retenues par les députés comme par la commission sont trop vagues. Comme nous comprenons que le Gouvernement veuille éviter une certaine forme d'obstruction -qui n'est d'ailleurs pas dans nos habitudes- au travers des résolutions, nous proposons une rédaction plus claire.

**M. Pierre Fauchon.** – Qu'est-ce que ça cache ?

**Mme la présidente.** – Amendement n°5, présenté par M. Hiest, au nom de la commission.

Dans le second alinéa de cet article, supprimer les mots :

et le même objectif

**M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur.** – La distinction entre objet et objectif n'a pas paru très claire à la commission. L'objet n'inclut-il pas l'objectif poursuivi ? Afin d'éviter de délicates contestations, mieux vaut s'en tenir au texte initial, qui visait le seul objet. Ce n'est pas tant le nombre des résolutions qui nous effraie -nous régulerons comme nous le faisons déjà pour les propositions de loi-, que la répétition des objets. Nous serons capables de déterminer l'objet des résolutions et leur champ. De toute façon, on en débattera en Conférence des Présidents.

**M. Roger Karoutchi, secrétaire d'État.** – Le Gouvernement avait laissé l'Assemblée nationale décider sur l'ajout proposé par Mme Billard. Je reconnais que les choses ne sont pas claires et suis favorable au retour au texte initial comme le propose la commission. Avis défavorable en revanche à l'amendement n°158 : il suffirait de changer un mot ou une virgule pour qu'on obtienne des résolutions différentes et donc recevables.

**M. Michel Charasse.** – Les rédacteurs de notre règlement auront décidé fort à faire. L'article 34-1 de la Constitution n'a pas prévu de cas d'irrecevabilité autres que ceux dont peut décider le Premier ministre ; la loi organique en introduit un ici relatif au caractère répétitif des propositions de résolution. Mais qui sera juge de cette recevabilité-là ? Le président de l'assemblée saisie ? La Conférence des Présidents ?

La commission des lois ? Le règlement devra le dire. Je comprends l'intention de M. Yung, sachant aussi qu'il ne vise pas les changements de virgule ; la portée de l'expression « même objet » n'est pas claire.

Je rappelle à M. Hiest que le Sénat a voté en juillet dernier, à mon initiative, un amendement à l'article 11 de la Constitution, celui relatif au référendum, précisant qu'on ne peut soumettre à référendum dans un délai de deux ans une proposition « portant sur le même sujet » qui aurait été rejetée par le suffrage universel. Je livre cette réflexion à ceux qui auront à rédiger notre règlement.

**M. Richard Yung.** – M. Charasse vient d'ouvrir une piste intéressante. La réponse du Gouvernement à notre amendement nous laisse un goût d'amertume ; parler de changements de virgule n'est pas à la hauteur de l'enjeu. Notre seul but est de mettre de la clarté dans ce deuxième alinéa.

**M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur.** – Reste qu'il suffirait de changer un mot... C'est tout à fait volontairement, monsieur Charasse, que nous avons retenu à l'article 11 l'expression « portant sur le même sujet » : le mot est bien plus restrictif qu'objet.

Interdire toute nouvelle proposition de résolution portant sur le même sujet serait plus restrictif que de proscrire les propositions ayant le même objet.

**M. Roger Karoutchi, secrétaire d'État.** – Ce débat a eu lieu à l'Assemblée nationale.

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** – Que faisons-nous donc ici ?

**M. Roger Karoutchi, secrétaire d'État.** – Certains députés préféreraient le mot « sujet ». Mais c'est un terme plus contraignant que le terme « objet ». Sur un même sujet, comme la commémoration de la fin de la guerre d'Algérie, une résolution pourrait avoir pour objet de fixer une date, une autre -débatue au cours de la même session- de retenir un autre anniversaire. Veut-on débattre éternellement ? (*M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur, acquiesce*)

**Mme Nathalie Goulet.** – Je vous donne rendez-vous dans un an : nous verrons combien de projets de résolutions auront été examinés. Mais finissons-en avant ce débat : le mot « objet » convient très bien. A l'épreuve des faits, tout rentrera dans l'ordre.

**M. Nicolas Alfonsi.** – Il devrait y avoir plus de résolutions que de référendums...

*L'amendement n°158 n'est pas adopté.*

*L'amendement n° 5 est adopté.*

**Mme la présidente.** – Amendement n°159, présenté par M. Frimat et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés.

A la fin du second alinéa de cet article, remplacer les mots :

de la même session

par les mots :

avant le délai de trois mois

**M. Louis Mermaz.** – Il s'agit d'un amendement de repli destiné à desserrer quelque peu le garrot qui nous est imposé. La question de la durée requise avant que soit réexaminée une même proposition de résolution a donné lieu à diverses suggestions. Le Gouvernement avait mesuré large en prévoyant un délai d'un an ; le rapporteur de l'Assemblée nationale avait proposé de le ramener à six mois et les députés se sont finalement accordés sur la durée d'une session.

Nous proposons de ramener ce délai à trois mois, comme cela est prévu par l'article 28 du règlement du Sénat : « Les propositions de loi et les propositions de résolution qui ont été déposées par les sénateurs et qui ont été repoussées par le Sénat ne peuvent être reproduites avant le délai de trois mois ».

**M. Michel Charasse.** – Reproduites !

**M. Louis Mermaz.** – Du fait de l'ordre du jour partagé, les assemblées ne devraient pas examiner beaucoup de propositions de résolutions, et celles des groupes minoritaires et d'opposition seront confinées dans la journée mensuelle réservée. En outre, les conditions de recevabilité et d'inscription à l'ordre du jour restreignent fortement ce nouveau droit.

Il est d'ailleurs bizarre d'inscrire dans la loi organique des dispositions qui relèvent du règlement des assemblées. C'est la raison pour laquelle nous voterons tout à l'heure contre cet article.

**Mme la présidente.** – Amendement n°31 rectifié, présenté par MM. Charasse, Collin, Alfonsi, Barbier, Baylet et Chevènement, Mme Escoffier, M. Fortassin, Mmes N. Goulet et Laborde et MM. Marsin, Mézard, Milhau, de Montesquiou, Plancade, Tropeano et Vall.

A la fin du second alinéa de cet article, après les mots :

de la même session

insérer le mot :

ordinaire

**M. Michel Charasse.** – Nous souhaitons simplement préciser qu'il s'agit dans cet alinéa d'une même session ordinaire. C'est le Président de la République ou l'Assemblée nationale dans sa demande de convocation qui fixe l'ordre du jour des sessions extraordinaires. Rien n'interdit d'ailleurs au Président de la République d'inscrire à l'ordre du jour d'une session extraordinaire l'examen d'une proposition de résolution.

**M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur.** – Avis défavorable à l'amendement n°159. L'article du règlement cité par M. Mermaz concerne le dépôt des propositions de loi, non leur inscription à l'ordre du jour. Il est normal que nous encadrions davantage cette dernière afin d'empêcher l'obstruction.

**M. Louis Mermaz.** – On peut toujours déposer une proposition, mais si elle n'est jamais examinée, c'est pour la gloire !

**M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur.** – Étant donné les possibilités réduites d'inscription des textes à l'ordre du jour, les groupes auront tout intérêt à ne pas redemander l'examen d'une proposition de résolution avant un certain délai.

**M. Louis Mermaz.** – C'est bien pour cela que nous sommes hostiles à cet article.

**M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur.** – Avis favorable à l'amendement n°31 rectifié, qui apporte une précision utile.

**M. Roger Karoutchi, secrétaire d'État.** – Avis favorable à l'amendement n°31 rectifié. Comme l'a dit M. Charasse, rien n'interdit au Président de la République d'inscrire une proposition de résolution à l'ordre du jour d'une session extraordinaire.

Avis défavorable à l'amendement n°159 : le texte actuel résulte d'un compromis. C'est d'ailleurs Mme Billard qui a proposé le délai d'une session. Il ne me semble pas judicieux de le réduire encore, étant donné l'ordre du jour chargé des assemblées et le temps nécessaire à l'examen en commission puis en séance des propositions de résolution.

**Mme Nathalie Goulet.** – Une solution serait d'interdire le cumul des mandats !

*L'amendement n°159 n'est pas adopté.*

*L'amendement n°31 rectifié est adopté.*

**Mme la présidente.** – Je mets aux voix l'article 4.

**M. Louis Mermaz.** – Il consacre l'empiètement du Gouvernement sur les prérogatives des assemblées en inscrivant dans la loi organique ce qui relève de leur règlement. Aussi voterons-nous contre.

*L'article 4, modifié, est adopté.*

## Article 5

*Les propositions de résolution peuvent être rectifiées après leur inscription à l'ordre du jour et jusqu'au terme de leur examen en séance par leur auteur ou leur premier signataire. Le Gouvernement peut à tout moment s'opposer à une rectification s'il estime qu'elle a pour effet de rendre une proposition de résolution irrecevable en application du deuxième alinéa de l'article 34-1 de la Constitution.*

*Les propositions de résolution sont examinées et votées en séance. Elles ne peuvent faire l'objet d'aucun amendement.*

*Les résolutions sont adoptées à la majorité absolue des suffrages exprimés.*

**Mme la présidente.** – Amendement n°89, présenté par Mme Borvo Cohen-Seat et les membres du groupe CRC-SPG.

Supprimer cet article.

**Mme Éliane Assassi.** – Le Gouvernement veut restreindre encore davantage l’initiative parlementaire en interdisant tout amendement aux propositions de résolutions. On a entendu dire qu’il était inconcevable de supprimer l’article premier qui ne faisait qu’appliquer la Constitution mais l’article 5 montre qu’il est possible d’appliquer celle-ci d’une manière fort tendancieuse...

Certains considèrent que le droit d’amendements est la porte ouverte à l’obstruction. Mais M. Hiest écrit lui-même dans son rapport : « L’argument avancé (...) selon lequel l’impossibilité d’amender permettrait de mieux préserver l’intention de l’auteur de l’amendement ne convainc pas entièrement. D’abord, la proposition de résolution, si elle est adoptée, a vocation à devenir l’expression de l’assemblée tout entière et pas seulement l’expression d’une personne ou d’un groupe politique. Ensuite, l’amendement de la proposition peut être la condition de son adoption par l’assemblée. ».

Il semble que le Gouvernement et le Président de la République n’apprécient pas le droit d’amendements, qu’il s’agisse presque d’un gros mot à l’Élysée. Quant à nous, nous aimons ce mot : il est synonyme de liberté du Parlement.

Voilà pourquoi nous demandons la suppression de cet article.

**M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur.** – Avis défavorable, même si je partage votre attachement au droit d’amendements. L’amendement d’une proposition de résolution pourrait conduire à la dénaturer. En revanche, il doit être possible de la rectifier.

**M. Roger Karoutchi, secrétaire d’État.** – Cet article est l’aboutissement d’un débat entre différentes positions. Le Gouvernement avait, dans un premier temps, exclu la possibilité d’amendements afin que la proposition de résolution ne soit pas dénaturée. Ainsi, un texte déposé par un sénateur ou un député socialiste pourrait, s’il était trop modifié en séance publique par les élus de la majorité, différer du tout au tout de la version initiale et changer d’orientation politique. Nous souhaitons que seul l’auteur du texte puisse le rectifier.

La suppression par l’Assemblée nationale de l’examen en commission a été acceptée par tous. Ainsi, l’intention de l’auteur de la proposition sera respectée. De même, son texte ne pourra être modifié en séance. Il ne s’agit nullement d’une limitation du droit d’amendements mais d’une disposition protectrice de la volonté des signataires. Avis défavorable.

**Mme Nathalie Goulet.** – Je partage le point de vue de M. le ministre. Ainsi, nous avons débattu hier d’un texte rédigé par M. Béteille. De vingt-cinq articles à l’origine, sa proposition de loi est passée à une

cinquantaine après l’examen en commission. Cela n’avait plus aucun sens. Il faut éviter cet écueil pour les propositions de résolutions qui doivent garder leur cohérence et être acceptées ou rejetées telles quelles. (M. Michel Charasse approuve)

*L’amendement n°89 n’est pas adopté.*

**Mme la présidente.** – Amendement n°6, présenté par M. Hiest, au nom de la commission.

Rédiger comme suit la première phrase du premier alinéa de cet article :

Jusqu’au terme de leur examen en séance, les propositions de résolution peuvent être rectifiées par leur auteur.

**M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur.** – Nous souhaitons que les propositions de résolutions puissent être rectifiées à compter de leur date de dépôt et non de leur inscription à l’ordre du jour. Nous apportons également une simplification rédactionnelle : le premier signataire n’est autre que l’auteur de la proposition. Cette précision est d’autant plus utile que la résolution pourrait être déposée par un groupe.

Madame Goulet, vous pouvez ne pas être d’accord sur un texte, cela ne vous autorise pas à le qualifier d’insensé !

**Mme la présidente.** – Sous-amendement n°215 à l’amendement n°6 de M. Hiest, au nom de la commission, présenté par M. Charasse.

Compléter le second alinéa de l’amendement n°6 par une phrase ainsi rédigée :

Elles ne peuvent faire l’objet d’aucun amendement, sauf pour rectifier une erreur matérielle.

**M. Michel Charasse.** – L’amendement n°32 rectifié que j’avais déposé est devenu obsolète après le vote de ce matin. En l’absence d’amendements, il me semble utile de prévoir la correction des erreurs matérielles.

**Mme la présidente.** – Amendement n°90, présenté par Mme Borvo Cohen-Seat et les membres du groupe CRC-SPG.

Dans le premier alinéa de cet article, remplacer le mot :

rectifiées

par le mot :

amendées

**Mme Éliane Assassi.** – Il est défendu.

**Mme la présidente.** – Amendement n°160, présenté par M. Frimat et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés.

Dans la première phrase du premier alinéa de cet article, remplacer les mots :

inscription à l’ordre du jour

par les mots :

examen en commission

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Notre groupe est toujours fidèle à la cohérence, sans laquelle on ne peut rien bâtir de solide ou de sérieux. Nous avons considéré ce matin que les propositions de résolutions devaient être examinées en commission. Chacun s'accorde sur l'importance de ces dernières pour l'examen des textes de loi : pourquoi en irait-il différemment des résolutions ? La commission, qui peut être permanente ou spéciale, est le lieu privilégié de la discussion. Des accords peuvent y être scellés entre groupes avant le débat public et ses travaux permettent d'améliorer la rédaction des textes.

Cette proposition est à mettre en parallèle avec l'amendement n°6 du rapporteur, qui ouvre le droit à rectification dès le dépôt de la proposition, sans attendre l'inscription à l'ordre du jour.

**Mme la présidente.** – Amendement n°94, présenté par Mme Borvo Cohen-Seat et les membres du groupe CRC-SPG.

Après les mots :

leur auteur

rédigé comme suit la fin de la première phrase du premier alinéa de cet article :

leurs auteurs dans les conditions définies par le règlement de chaque assemblée.

**Mme Éliane Assassi.** – Nous souhaitons redonner aux assemblées une marge de manœuvre. L'article 5 ne se contente pas de leur refuser le droit d'amendements, il règle toute la procédure d'élaboration des propositions de résolutions. Ce n'est pas la loi organique, d'origine gouvernementale, qui doit en décider mais bien le règlement de nos assemblées.

**M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur.** – Le sous-amendement n°215 prévoit la correction des erreurs matérielles par voie d'amendements. Cela étant déjà possible par le biais des rectifications, il est donc satisfait : j'en demande le retrait.

Avis défavorable à l'amendement n°90, qui souhaite rouvrir la possibilité d'amender les propositions de résolutions, ainsi qu'à l'amendement n°160 : la formule de la commission, qui propose que la rectification puisse intervenir dès le dépôt de la proposition de résolution, paraît plus souple que celle proposée.

La précision apportée par l'amendement n°94 n'est pas indispensable, le projet de loi organique étant assez précis : avis défavorable.

**M. Roger Karoutchi, secrétaire d'État.** – Je ne vois pas ce que le sous-amendement n°215 ajoute comme garantie car l'auteur peut toujours rectifier une erreur

matérielle sans qu'il soit nécessaire de rouvrir le droit d'amendements.

**M. Michel Charasse.** – La correction peut venir d'un autre que l'auteur.

**M. Roger Karoutchi, secrétaire d'État.** – Quel intérêt celui-ci aurait-il à refuser de rectifier son texte si la correction proposée est justifiée ?

**M. Michel Charasse.** – Soit ! La pratique tranchera...

*Le sous-amendement n°215 est retiré, ainsi que l'amendement n°32 rectifié.*

**M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur.** – Avis favorable à l'amendement n°6, défavorable aux amendements n°s90, 160 et 94.

*L'amendement n°6 est adopté.*

*Les amendements n°s90, 160 et 94 deviennent sans objet.*

**Mme la présidente.** – Amendement n°60, présenté par Mmes Boumediene-Thiery, Blandin et Voynet et MM. Desessard et Muller.

Au début de la seconde phrase du premier alinéa de cet article, remplacer les mots :

Le Gouvernement peut à tout moment s'opposer à une rectification

par les mots :

Le président de chaque assemblée transmet sans délai toute rectification de la proposition de résolution au Gouvernement, qui peut à tout moment s'y opposer

**Mme Alima Boumediene-Thiery.** – La possibilité de rectifier la proposition de résolution est libre jusqu'à son inscription à l'ordre du jour, mais le projet de loi organique ne prévoit pas comment ces modifications seront transmises au Gouvernement. Ne faut-il transmettre que les rectifications majeures ? La transmission doit-elle être automatique ou les services du Gouvernement doivent-ils consulter régulièrement le site du Sénat ? Nous proposons de combler ce vide.

**M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur.** – Cette précision peut être utile : avis favorable.

**M. Roger Karoutchi, secrétaire d'État.** – La rédaction de cet amendement est probablement plus claire et plus utile au Gouvernement et au Parlement : avis favorable.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Nous allons bien sûr voter cet amendement qui apporte des précisions utiles et nous remercions Mme Boumediene-Thiery de l'avoir présenté. Mais je ne voudrais pas qu'à la faveur de cet amendement, nous sombrions dans une béatitude mortifère. (*M. le rapporteur et M. le ministre s'exclament*) Ces manifestations me sont sympathiques : elles montrent que certains d'entre vous se réveillent. (*Nouvelles exclamations*) Avec cet article, nous sommes en train de mettre en place un

dispositif vraiment excessif. Nous sommes tous très attachés à la liberté de parole et nous réagirions avec la dernière vigueur, peut-être même en chantant l'hymne national, si l'on tentait de nous l'ôter lorsque nous examinons un projet ou une proposition de loi.

Pour que le Parlement puisse voter une proposition de résolution, il faudra d'abord que le Gouvernement estime que sa responsabilité n'est pas mise en cause. Or je ne vois pas comment une résolution pourrait totalement échapper à ce travers. Je n'imagine même pas un sujet qui ne soit pas de nature à remettre en cause la responsabilité du Gouvernement. Peut être pourrez-vous nous éclairer sur ce point, monsieur le ministre.

Or donc, si le Gouvernement a, dans un premier temps, accepté la proposition de résolution, il sera immédiatement informé de toute modification et il pourra à nouveau statuer : s'il considère que cette rectification est mal venue, l'assemblée ne pourra pas délibérer. Nous sommes vraiment dans un système très contraignant.

Comme l'a rappelé M. Charasse, sous la IV<sup>e</sup> République, les résolutions avaient fini par être délétères et s'apparentaient à des motions de censure. Mais dans la Constitution de la V<sup>e</sup> République, c'est impossible ! Ce sera un moyen d'expression qui permettra, peut-être, d'éviter les lois bavardes ou la censure du Conseil constitutionnel comme cela vient de se produire à l'instant pour une partie de la loi de M. Devedjian. En admettant que ces résolutions soient utiles, nous sommes en train de mettre en place un système contraignant qui donne au pouvoir exécutif un immense pouvoir de tutelle sur nos assemblées. Les Premiers ministres actuel et à venir se pencheront avec intérêt sur les rectifications. Je ne puis être d'accord avec cette conception des relations entre l'exécutif et le législatif.

**M. Pierre Fauchon.** – Le bon apôtre !

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Je dis ce que je veux, monsieur Fauchon !

**M. Roger Karoutchi, secrétaire d'État.** – Je ne suis pas d'accord avec votre interprétation, monsieur Sueur. Le Gouvernement déclarera recevable ou non les propositions de résolution en fonction de certains éléments. Si l'on mentionne ici les rectifications, c'est bien évidemment pour éviter des détournements de procédure. Une résolution tout à fait *soft* pourrait se transformer, après rectification, en résolution offensive contre le Gouvernement.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – *Soft* n'est pas un mot français. En tout cas, ce ne serait pas honnête !

**M. Roger Karoutchi, secrétaire d'État.** – Je ne doute pas de l'honnêteté de chacun d'entre vous.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Merci !

**M. Roger Karoutchi, secrétaire d'État.** – Mais la tentation est parfois forte, et il faut permettre au

Gouvernement de réagir. Cela dit, nous n'allons pas nous pencher sur les rectifications de virgules ! Il n'y aura ni contrainte ni contrôle.

**M. Pierre Fauchon.** – Il faut toute l'innocence de M. Sueur pour faire croire qu'à la faveur d'une rectification, on puisse ne pas dénaturer une résolution. C'est parce que j'avais quand même quelques doutes sur cette innocence que j'ai dit : ah, le bon apôtre ! (*Rires*)

**M. Michel Charasse.** – Heureusement que le parti catholique a su apprécier ! (*On s'amuse*)

**M. Bernard Frimat.** – Je m'inscris en faux contre les propos de M. Fauchon. Nous défendons une certaine éthique : M. Sueur a des qualités et des défauts, comme nous tous, d'ailleurs, mais il n'irait pas proposer une résolution aseptisée énonçant, par exemple, que le Parlement estime que le Premier ministre est beau (*rires et exclamations sur divers bancs*) –peut-être est-ce d'ailleurs ce qu'attend le Gouvernement- pour la modifier ensuite dans un sens très offensif. Comme l'a dit M. Charasse, cette loi organique tente constamment d'empiéter sur le règlement des assemblées.

**M. Roger Karoutchi, secrétaire d'État.** – Mais non !

**M. Bernard Frimat.** – M. Mermaz l'a également démontré à l'article 4. M. Sueur nous a fait part de son émotion. Pour ma part, j'ai toujours considéré que la fonction de commissaire politique n'était pas la plus noble de la République.

*L'amendement n°60 est adopté.*

**Mme la présidente.** – Amendement n°7, présenté par M. Hiest, au nom de la commission.

Dans la seconde phrase du premier alinéa de cet article, remplacer le mot :

deuxième

par le mot :

second

**M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur.** – Amendement rédactionnel.

**M. Roger Karoutchi, secrétaire d'État.** – Avis favorable.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Pour la seconde fois, et non pas la deuxième, (*M. Jean-Jacques Hiest s'en félicite*) nous soutiendrons l'amendement de notre président-rapporteur, car il s'emploie, comme disait Mallarmé, à « donner un sens plus pur aux mots de la tribu ».

Je profite de cette intervention pour dire à M. Fauchon et à M. le ministre que dans le débat que nous venons d'avoir, ils ont oublié un élément important. Ils estiment qu'une rectification de la résolution risquerait de mettre en difficulté le

Gouvernement. Mais n'existe-t-il pas au Parlement une majorité et une opposition ? Si cette dernière tentait de faire passer une résolution hostile qui mette en cause la responsabilité du Gouvernement, la majorité s'empresserait de voter contre ! Il n'y a donc aucun risque.

Pourtant, ils nous disent que nous avons le droit de parler de tout ce que nous voulons, à condition que le Gouvernement nous en donne le droit et mette son « *Nihil obstat* » ! C'est véritablement choquant. Pour ma part, je préférerais qu'il n'y ait pas du tout de résolutions plutôt qu'elles soient encadrées à ce point. Bien évidemment, je suis solidaire de la ligne que nous avons définie et nous débattons donc de tous les sujets qui ne sont pas susceptibles de mettre en cause la responsabilité de tel ou tel.

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** – On tourne en rond ! Un droit a été créé par la révision constitutionnelle, dont nous avons toujours dit pour notre part qu'elle ne revalorisait en rien le rôle du Parlement. Nous aurions pu en rester là : mais non, vous tentez de faire se réduire ce nouveau droit comme peau de chagrin. Pour changer une virgule, il faudra demander l'autorisation au Gouvernement, comme si une rectification pouvait entraîner une explosion nucléaire ! Vous nous obligez à pinailler, afin que le nouveau droit ne se ramène pas en fin de compte à une pauvre petite chose ridicule. Les résolutions doivent avoir un sens politique, sinon quel intérêt ?

**M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur.** – Cette conception des résolutions me désole. Elles ne servent pas uniquement à s'opposer ! Déposeriez-vous une proposition de loi dépourvue de toute chance d'aboutir, parce que contraire à une loi fraîchement votée ? C'est une vision bien pauvre de la démocratie. Nous sommes capables, monsieur Sueur, de travailler ensemble sur certains sujets d'intérêt général, nous l'avons encore prouvé hier...

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Excellemment !

**M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur.** – Je n'en suis que plus triste de vous entendre évoquer les résolutions comme des armes d'affrontement. Certaines résolutions pourraient recueillir un consensus.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Je l'espère.

**M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur.** – La composition politique peut être différente d'une assemblée à l'autre : cependant le Sénat n'a pas le droit de mettre en cause la responsabilité du Gouvernement, mais peut avoir une majorité différente de celle de l'Assemblée nationale.

**M. Nicolas Alfonsi.** – Nous nous en rapprochons...

**M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur.** – Vous connaissez ces vers :

*Ma foi, sur l'avenir, bien fou qui se fiera.*

*Tel qui rit Vendredi, Dimanche pleurera.*

*Un Juge, l'an passé, me prit à son service,*

*Il m'avait fait venir d'Amiens pour être Suisse.*

*Tous ces Normands voulaient se divertir de nous,*

*On apprend à hurler, dit l'autre, avec les Loups.*

*Tout Picard que j'étais, j'étais un bon Apôtre,*

*Et je faisais claquer mon fouet tout comme un autre.*

*(Applaudissements sur de nombreux bancs)*

Il est normal de prévoir le cas où des rectifications majeures pourraient aboutir à une mise en cause de la responsabilité du Gouvernement. N'en faisons pas une affaire d'État.

**M. Roger Karoutchi, secrétaire d'État.** – Je ne comprends pas le sens profond des réflexions des sénateurs socialistes et CRC-SPG. Les parlementaires disposent d'un éventail d'outils, avec les questions orales, les questions écrites, les propositions de loi. Les résolutions n'auront pas de portée normative. Elles pourront dépasser les clivages politiques, aborder des sujets qui ne relèvent pas forcément de la loi ou de l'action présente du Gouvernement. Le Parlement adoptera peut-être des résolutions consensuelles. Bref, tout n'est pas conflit politique ni débat idéologique ! Le nouvel outil ne mérite ni cet excès d'honneur, ni cette indignité.

**M. Alain Vasselle.** – Pour l'heure, que de débats pour un amendement rédactionnel !

*L'amendement n°7 est adopté.*

**Mme la présidente.** – Amendement n°91, présenté par Mme Borvo Cohen-Seat et les membres du groupe CRC-SPG.

Supprimer la seconde phrase du deuxième alinéa de cet article.

**Mme Éliane Assassi.** – Amendement de conséquence.

*L'amendement n°91, repoussé par la commission et le Gouvernement, n'est pas adopté.*

**Mme la présidente.** – Amendement n°8, présenté par M. Hyest, au nom de la commission.

Supprimer le dernier alinéa de cet article.

**M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur.** – Nous supprimons une précision inutile. La procédure habituelle s'appliquera, puisque la Constitution prévoit tous les cas dans lesquels une majorité qualifiée est requise.

**Mme la présidente.** – Amendement n°33 rectifié, présenté par MM. Charasse, Collin, Alfonsi, Barbier, Baylet et Chevènement, Mme Escoffier, M. Fortassin, Mmes N. Goulet et Laborde et MM. Marsin, Mézard,

Milhou, de Montesquiou, Plancade, Tropeano, Vall et Vendasi.

Au troisième alinéa de cet article, après les mots :

sont adoptées

insérer les mots :

par scrutin public

**M. Michel Charasse.** – Si l'on mentionne, ce qui est parfaitement inutile comme l'a souligné M. Hiest, que la résolution est adoptée à la majorité absolue, je précise que ce doit être par scrutin public. Mais si la rédaction signifie que toute délibération d'une assemblée est votée à la majorité absolue des présents, alors l'alinéa est inutile, l'amendement n°8 très utile et le mien tombera !

**M. Alain Vasselle.** – Très bien !

**Mme la présidente.** – Amendement n°50, présenté par Mmes Boumediene-Thiery, Blandin et Voynet et MM. Desessard et Muller.

Dans le dernier alinéa de cet article, supprimer le mot :

absolue

**Mme Alima Boumediene-Thiery.** – Il faut nous prémunir contre la tentation d'exiger une majorité renforcée. Je soupçonne notre rapporteur de suggérer la suppression de cette disposition dans la loi organique pour la rétablir... dans le règlement. Les députés se sont prononcés pour une majorité simple, mais le Sénat pourrait obéir à des considérations partisanses. La majorité simple doit être la règle.

**M. Michel Charasse.** – La majorité simple est toujours absolue, sauf cas prévu dans la Constitution.

**Mme la présidente.** – Amendement identique n°161, présenté par M. Frimat et les membres du groupe socialiste et apparentés.

Dans le dernier alinéa de cet article, supprimer le mot :

absolue

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Pourquoi voterions-nous les résolutions à la majorité absolue et les lois, supérieures dans la hiérarchie des normes, à la majorité simple ? La résolution est une sorte de motion.

**M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur.** – Si nous supprimons le qualificatif « absolue », l'assemblée vote à la majorité et ce n'est pas la peine de l'écrire ! Mieux vaut supprimer ce paragraphe, non pour introduire dans le règlement une majorité qualifiée -cela n'est pas possible, puisque tous les cas de majorité qualifiée sont précisés dans la Constitution- mais parce qu'il énonce une évidence. Lorsque la Constitution ne prévoit pas de majorité qualifiée, la majorité simple s'applique, quelles que soient les modalités de vote, scrutin public ou non. Défavorable à tous les amendements.

**M. Roger Karoutchi, secrétaire d'État.** – Le texte initial ne comportait pas ces précisions, introduites à l'Assemblée nationale par un amendement de l'opposition. Certains craignaient en effet une rédaction restrictive du règlement.

Il ne saurait y avoir d'autre contrainte, dans la mesure où la Constitution ne le prévoit pas. Favorable à l'amendement n°8 ; les autres tomberont *de facto*.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Nous voterons l'amendement n°8. Une résolution doit être adoptée à la majorité.

*L'amendement n°8 est adopté.*

*L'amendement n°33 rectifié devient sans objet, ainsi que les amendements n°s 50 et 161*

*L'article 5, modifié, est adopté.*

### Articles additionnels

**Mme la présidente.** – Amendement n°92, présenté par Mme Borvo Cohen-Seat et les membres du groupe CRC-SPG.

Après l'article 5, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Les résolutions adoptées par une assemblée ont une valeur contraignante.

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** – La rédaction va vous déplaire, mais je suis prête à la rectifier. Les résolutions ont un champ limité, sont strictement encadrées et n'ont pas de portée normative. Selon nous, une fois votée, une résolution doit être suivie d'effet, sinon ce n'est qu'un vœu pieux !

**M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur.** – Une valeur contraignante vis-à-vis de qui ? Le Parlement ne peut engager le Gouvernement ! Une résolution est l'expression de ce que pense l'assemblée sur un sujet. Sur le génocide arménien, par exemple, une résolution aurait mieux valu qu'une loi... Elle a une valeur, notamment pédagogique, vis-à-vis de l'opinion publique. Elle illustre la fonction tribunicienne du Parlement. Avis défavorable.

**M. Roger Karoutchi, secrétaire d'État.** – Si l'on veut produire un texte normatif, il faut une proposition de loi, qui répond à d'autres critères et à d'autres règles que la résolution. Le caractère contraignant est contraire à la définition même de la résolution. Avis défavorable.

**Mme Nathalie Goulet.** – L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe vote nombre de résolutions dont on ne voit jamais l'application, mais qui représentent un travail qui peut servir ultérieurement. Une publication immédiate de la résolution permet déjà de communiquer sur le sujet. L'absence d'effet est certes regrettable, mais laissons ce nouvel outil évoluer.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Nous ne partageons pas l'objectif poursuivi par l'amendement n°92. Avec la

résolution, on crée un droit à l'expression d'une assemblée parlementaire.

**M. Jean-Jacques Hyst, rapporteur.** – Absolument.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Si l'on veut un texte contraignant, normatif, aboutissant à une action et s'appliquant à tous les citoyens, il faut une loi ! Il ne faudrait pas que la pratique des résolutions se développe au préjudice des propositions de loi.

**M. Jean-Jacques Hyst, rapporteur.** – Absolument.

**M. Roland du Luart.** – Tout à fait.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – L'objectif de la révision constitutionnelle était de renforcer l'initiative parlementaire et donc les propositions de loi. Au législateur de choisir s'il veut s'exprimer *via* une résolution ou une proposition de loi.

**M. Roland du Luart.** – Vous avez tout à fait raison.

**M. Jean-Jacques Hyst, rapporteur.** – Je suis d'accord.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Je m'améliore de jour en jour... (*Sourires*)

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** – Le débat parlementaire est toujours intéressant. Je suis prête à rectifier mon amendement pour dire que les résolutions « doivent être suivies d'effet ». Sinon, à quoi bon ? Va-t-on se contenter de vaines séances de psychanalyse ?

**M. Roland du Luart.** – Parfois, on a déjà cette impression...

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** – Si la résolution exprime une opinion, un souhait de l'assemblée, il faut au moins, que sais-je ?, une réponse du Gouvernement ! Sinon, ce ne sera que du blablabla.

**M. Alain Vasselle.** – Ça limitera le dépôt de résolutions ! (*Mme Nicole Borvo Cohen-Seat s'indigne*)

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Compte tenu de la rectification, le groupe socialiste s'abstient.

*L'amendement n°92 rectifié n'est pas adopté.*

*L'amendement n°93 est retiré.*

## CHAPITRE II

*Dispositions, prises en vertu de l'article 39 de la Constitution, relatives à la présentation des projets de loi*

**Mme la présidente.** – Amendement n°9, présenté par M. Hyst, au nom de la commission.

Rédiger comme suit l'intitulé de cette division :

Dispositions relatives à la présentation des projets de loi prises en vertu de l'article 39 de la Constitution

**M. Jean-Jacques Hyst, rapporteur.** – Amendement rédactionnel, de syntaxe, dirait M. Sueur.

**M. Roger Karoutchi, secrétaire d'État.** – Favorable.

**M. Bernard Frimat.** – Comme ce matin, nous ne nous opposons pas, mais... sans plus !

*L'amendement n°9 est adopté et l'intitulé est ainsi rédigé.*

## Article 6

*Les projets de loi sont précédés de l'exposé de leurs motifs.*

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Cet article est intéressant, sinon pourquoi figurerait-il dans le projet de loi ? M. le ministre nous éclairera sans doute.

A la suite d'une requête de M. de Villiers, le Conseil constitutionnel s'est prononcé sur le sujet.

Dans sa décision du 7 avril 2005, il a jugé que « l'exposé des motifs, qui, conformément à la tradition républicaine, accompagne un projet de loi et présente les motifs pour lesquels son adoption est proposée, est inséparable de ce projet ». Ce qui m'amène à vous poser plusieurs questions (*Marques d'impatience à droite*)

Comment se fait-il que vous ne prévoyiez cette disposition que pour les seuls projets de loi ? Les propositions de loi sont elles aussi destinées à devenir, après débat, des lois. Les mêmes exigences devraient leur être appliquées.

Quid d'un projet de loi qui ne comporterait pas d'exposé des motifs ? Si l'on considère qu'il est « consubstantiel » -comme dirait le président Larcher- au texte lui-même, la Conférence des Présidents ne pourrait, en toute logique, l'inscrire à l'ordre du jour.

Quid, enfin, d'un texte comportant un exposé des motifs n'entretenant avec lui qu'un rapport fort lointain ? Le cas n'est pas rare de ces exposés dilatoires, si vagues et si généraux, si « innocents » comme dirait M. Fauchon, qu'ils ne permettent pas de savoir où le Gouvernement veut en venir. On l'a vu sur ce texte, dont l'exposé des motifs ne dit rien de ce qui constitue l'un de ses principaux objectifs : restreindre le droit d'amendement. (*Nouvelles marques d'agacement à droite*) On l'a vu pas plus tard qu'il y a quinze jours avec le projet de loi pour l'accélération de l'investissement : les déclarations de son exposé des motifs sont bien loin du contenu réel du projet, avec ses dispositions sur le partenariat public-privé, ses dispositions financières exceptionnelles, sans rapport avec les objectifs déclarés, ses mesures sur l'archéologie et les architectes des bâtiments de France, auxquels le Conseil constitutionnel vient d'ailleurs de rendre la plénitude de leurs attributions en annulant les dispositions qui les visaient.

**M. Roger Karoutchi, secrétaire d'État.** – Je finirai par croire, monsieur Sueur, que vous sautez la lecture des dispositions de la Constitution dont vous ne voulez rien savoir. Son article 39-1 dispose que la présentation des projets de loi déposés devant l'Assemblée nationale ou le Sénat répond aux conditions fixées par une loi organique. Voilà pourquoi il est question ici des projets de loi, pas des propositions de loi.

L'exposé des motifs existe depuis 1793. Si un projet n'en comportait pas, ce serait au Conseil constitutionnel d'en juger. Je pense que dès lors qu'il considère que l'exposé des motifs est substantiel, et non de pure forme, cela poserait problème. En revanche, je doute qu'il vérifie le contenu des exposés des motifs, éminemment politiques et beaucoup moins normatifs que les textes mêmes.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Il estime que l'un et l'autre sont « inséparables » : cela vaut donc pour la substance, pas seulement pour la forme.

*L'article 6 est adopté.*

#### **Article additionnel**

**Mme la présidente.** – Amendement n°162, présenté par M. Frimat et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés.

Avant l'article 7, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Chaque assemblée parlementaire a la faculté de procéder à des audits et études à l'occasion du dépôt de projets de loi ou de propositions de loi. A cette fin, chaque assemblée dispose de la faculté de commander à l'ensemble des organismes de contrôle et d'évaluation des rapports et des études.

**M. Richard Yung.** – Si cet amendement porte article additionnel avant l'article 7, il lui est pourtant... consubstantiel -restons dans la théologie.

Comprenez que nous sommes des traumatisés de l'article 40. Si chaque fois que notre assemblée demande une étude, elle encourt les foudres de l'article 40, que le président de la commission des finances est prompt à déchaîner, cet article sera vidé de son sens.

Nous ne pouvons nous contenter des études dont fait état le Gouvernement, qui ne relèvent bien souvent que du service après-vente... Nous devons conserver les moyens de la contre-expertise.

**M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur.** – Mais nous ne sommes pas dans la dépendance du Gouvernement ! Rien n'interdit aux assemblées de faire procéder à des études, à des audits...

**M. Richard Yung.** – L'article 40 !

**M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur.** – Il n'y a pas d'article 40 dans le cadre du budget du Sénat !

**M. Roland du Luart.** – On serre les écrous quand même...

**M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur.** – On serre les bons, pour en desserrer d'autres, plus utiles. Commander des études relève du fonctionnement interne du Parlement. Nos offices parlementaires, par exemple, disposent d'un budget et peuvent commander des études. Le président de l'Assemblée nationale ne s'en prive pas. Le président de la commission des finances, au Sénat, a fait plusieurs commandes à la Cour des comptes.

La suggestion n'a aucune raison d'être et il serait judicieux de la retirer.

**M. Roger Karoutchi, secrétaire d'État.** – Le Gouvernement est embarrassé de donner un avis sur un amendement qui met en cause l'autonomie financière des assemblées parlementaires dans une loi organique. Il n'émet aucune opinion sur leur budget, *a fortiori* sur leurs commandes d'audits ou d'études d'impact. Par définition, il n'y a là ni article 40 ni aucune autre contrainte du Gouvernement.

Je propose le retrait.

**M. Richard Yung.** – Je prends acte des propos tenus par M. Hiest quant à la non-application de l'article 40 au budget du Sénat.

**M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur.** – Il ne manquerait plus que ça !

**M. Richard Yung.** – Je n'ai pas vu le Sénat passer beaucoup de commandes.

**M. Roland du Luart.** – Cela relève des commissions !

**M. Richard Yung.** – Nous pouvons donc demander ce genre d'études. C'est la conclusion que je tire.

Notre amendement vise à attribuer une capacité d'intervention aux assemblées parlementaires.

**M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur.** – C'est inutile : nous faisons ce que nous voulons !

**M. Richard Yung.** – C'est une question fondamentale : sans une telle capacité, nous sommes pieds et poings liés à la merci des études fournies.

**M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur.** – Mais pourquoi enserrer notre organisation propre dans une loi organique ? Il faut conserver l'autonomie des assemblées ! Je comprends que le ministre ait été gêné...

Je vous conjure de retirer cet amendement qui n'a aucun sens.

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** – L'amendement présenté par M. Yung a sa légitimité.

**M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur.** – C'est une sorte de résolution...

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** – On pourrait le rectifier pour introduire une référence aux règlements des assemblées.

*L'amendement n°162 n'est pas adopté.*

**Mme la présidente.** – Je rappelle que, sur proposition de la Conférence des Présidents, le Sénat a décidé d'examiner les articles 13, 13 bis et 13 ter mardi 17 février à partir de 16 heures.

### **Décision du Conseil constitutionnel (Accélération des programmes de construction et d'investissement)**

**Mme la présidente.** – M. le président du Sénat a reçu de M. le président du Conseil constitutionnel, par lettre datée de ce jour, le texte d'une décision du Conseil constitutionnel relatif à la conformité à la Constitution de la loi pour l'accélération des programmes de construction et de l'investissement.

*Acte est donné de cette communication.*

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Intéressante décision.

### **Réunion de la commission des lois (Loi pénitentiaire)**

**Mme la présidente.** – Conformément aux conclusions de la Conférence des Présidents, la commission des lois se réunira mercredi 18 février à 9 h 30 pour examiner les amendements au projet de loi pénitentiaire, dont nous entamerons la discussion en séance publique mardi 3 mars.

**M. Jean-Jacques Hiest, président de la commission des lois.** – La commission a transmis son calendrier, mais la Conférence des Présidents ne décide rien en ce domaine. Les commissions se réunissent quand elles le souhaitent !

**Mme la présidente.** – C'est en effet le rôle de leur président de les convoquer.

*La séance est suspendue à 19 h 35.*

PRÉSIDENCE DE M. JEAN-LÉONCE DUPONT,  
VICE-PRÉSIDENT

*La séance reprend à 22 heures.*

### **Consultation des électeurs de Mayotte (Déclaration du Gouvernement)**

**M. le président.** – L'ordre du jour appelle une déclaration du Gouvernement, suivie d'un débat, en application de l'article 72-4 de la Constitution, sur la

consultation des électeurs de Mayotte sur le changement de statut de cette collectivité.

**Mme Michèle Alliot-Marie, ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales.** – Depuis que Mayotte est devenue en 1976 une collectivité à statut particulier, les réformes qui se sont succédé n'ont pas su répondre à la volonté de l'île de se rapprocher de la métropole. Aussi, lors de la campagne pour l'élection présidentielle, le Président de la République s'était-il engagé à consulter les Mahorais pour trancher définitivement la question institutionnelle.

Le conseil général de Mayotte s'est prononcé à l'unanimité en faveur de la départementalisation le 18 avril 2008. Après l'établissement d'une feuille de route, le « pacte pour la départementalisation », présentée par le Président de la République le 16 décembre dernier, puis améliorée grâce aux échanges avec les élus, la procédure de changement de statut a été lancée le 14 janvier 2009. Aux termes du décret du 20 janvier, sera donc organisé un référendum le 29 mars prochain qui permettra aux Mahorais de se prononcer démocratiquement sur leur avenir en répondant par oui ou par non à la question suivante : « Approuvez-vous la transformation de Mayotte en une collectivité unique appelée département, régie par l'article 73 de la Constitution, exerçant les compétences dévolues aux départements et aux régions d'outre-mer ? » Par souci de transparence et d'information, le « pacte pour la départementalisation » a été adressé à tous les foyers mahorais, accompagné d'un résumé traduit dans les deux langues les plus communément parlées à Mayotte, outre le français. Si les Mahorais acceptent l'évolution institutionnelle proposée, un projet de loi organique sera présenté au Parlement dès cet été, bientôt complété par un projet de loi ordinaire.

Ce scrutin engage l'avenir de Mayotte. Si les Mahorais approuvent le principe de la départementalisation, seront mises en place des institutions conformes à la volonté des Mahorais et aux aspirations des élus. Le département de Mayotte sera créé en 2011. Cette collectivité à statut particulier, régie par l'article 73 de la Constitution, exercera les compétences d'une région et d'un département. Concernant le mode de scrutin et le nombre de conseillers élus, j'ai engagé une discussion avec les élus. Une nouvelle répartition des compétences entre la collectivité unique et les communes, qui mettra fin à la tutelle du Conseil général, sera mise en œuvre et les maires bénéficieront de nouveaux moyens avec la mise en place de la taxe foncière. La fiscalité de Mayotte sera progressivement alignée sur le droit commun, tout en ménageant des adaptations pour la fiscalité professionnelle et la fiscalité des particuliers afin de préserver la stabilité des ressources de la collectivité. Il conviendra également de poursuivre le travail de valorisation du plan cadastral - beaucoup reste à faire ! L'évolution institutionnelle entraînera

également une modification du statut de Mayotte au regard de l'Union européenne.

**M. Jean-Jacques Hiest, président de la commission des lois.** – Exact !

**Mme Michèle Alliot-Marie, ministre.** – Actuellement classée « pays et territoire d'outre-mer », l'île veut obtenir le statut de « région périphérique ». Le Gouvernement la soutiendra, en rappelant toutefois que cette évolution est conditionnée par la validation des acquis communautaires et que l'accès aux fonds structurels européens ne sera possible qu'en 2013.

L'évolution institutionnelle va conforter Mayotte dans la République. Pour garantir les droits des Mahorais, il est primordial d'améliorer le fonctionnement de la Commission de révision de l'état civil, pour aboutir rapidement à un état civil stable, j'y travaille avec la garde des sceaux. Conforter Mayotte dans la République, c'est aussi réaffirmer les valeurs et principes qui fondent notre pacte républicain. L'égalité entre les hommes et les femmes devra être pleinement respectée. Dans la pratique, les femmes ont toujours joué un rôle important à Mayotte. (*M. Jean-Jacques Hiest, président de la commission, acquiesce*) Certaines ont même su imposer leur vision des choses...

**Mme Michèle André, présidente de la Délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes.** – Vive la chatouille et le gang des chatouilleuses ! (*Sourires*)

**Mme Michèle Alliot-Marie, ministre.** – Dans ce cas, le respect des principes républicains profitera davantage aux hommes ! (*Rires*) Seront appliquées à Mayotte les règles relatives au mariage qui ont cours sur tout le territoire français : interdiction de la polygamie, relèvement de l'âge légal minimum des femmes de 15 à 18 ans, suppression de la référence au tuteur matrimonial pour garantir le libre consentement des époux et, enfin, enregistrement du mariage civil avant le mariage religieux. La justice cadiale sera supprimée. Les cadis pourront continuer à exercer une mission d'expertise et de médiation auprès des magistrats de droit commun. Enfin, le Gouvernement mobilisera les secteurs publics de l'éducation nationale, de l'audiovisuel et de la culture, pour faire progresser la maîtrise du français, la langue de la République, en s'appuyant sur le monde associatif. Bref, la départementalisation de Mayotte entraînera de profonds changements institutionnels.

Si elle est souhaitée par les Mahorais, elle devra s'accompagner d'un nouvel élan pour le développement ; ce qui implique des instruments adaptés. Un fonds de développement économique, social et culturel, appuyé sur l'actuel fonds mahorais pour le développement et doté de moyens supplémentaires, contribuera à la réalisation des équipements nécessaires. Les acteurs socio-économiques seront mieux associés à sa gouvernance.

Le développement économique n'est cependant pas une fin en soi ; sa finalité doit être avant tout l'épanouissement des individus. L'homme doit être au cœur de toute politique. Il n'est cependant ni possible ni souhaitable que les prestations sociales soient versées immédiatement à Mayotte au taux où elles le sont en métropole ou dans les départements d'outre-mer. Une telle bascule, surtout dans l'environnement géographique que l'on connaît, risque de déstabiliser l'économie de l'île et de créer un appel d'air pour l'immigration irrégulière, qui est un des grands problèmes de Mayotte. Il faut prendre le temps nécessaire.

La nouvelle politique de solidarité permettra de financer des structures d'accueil pour les enfants, les personnes handicapées et les personnes âgées. Le Gouvernement est prêt à revaloriser dès 2010 les allocations familiales, l'allocation spéciale pour les personnes âgées et l'allocation pour adulte handicapé ; dans ces domaines, le contrôle peut s'exercer : le risque de déstabilisation est nul. L'effort sera poursuivi en 2011. J'ai lancé une mission d'expertise sur ces questions. En outre, une mission interministérielle d'audit sur le logement social sera menée dans les prochains mois, à la suite de laquelle peut être envisagée pour 2010 ou 2011 la création d'une allocation de logement social. Le RSA et les autres allocations de solidarité seront mis en place en 2012 à un niveau correspondant au quart du niveau national ; on peut estimer qu'ils rejoindront celui-ci sur vingt à vingt-cinq ans.

Préserver l'équilibre social impose d'agir sur l'immigration irrégulière. S'il faut toujours prendre en compte le facteur humain, s'il faut avoir à l'esprit que les populations qui essayent à tout prix de venir à Mayotte sont issues de pays, comme les Comores, où elles ne trouvent pas les conditions économiques, sociales ou politiques propices à leur épanouissement, il faut aussi, au regard des besoins de l'île, savoir être ferme. Les règles spécifiques régissant actuellement le séjour et l'éloignement des étrangers resteront en vigueur.

Nous avons fait le choix de la responsabilité en confiant l'avenir de Mayotte à la décision des Mahorais ; le choix de l'efficacité en inscrivant l'évolution institutionnelle dans un calendrier resserré mais aussi en progressant par étapes ; le choix enfin des valeurs, en réaffirmant celles qui font l'unité de notre République et la pérennité de notre démocratie. (*Applaudissements au centre et à droite*)

**M. Jean-Jacques Hiest, président de la commission des lois.** – Mayotte est française depuis 1841. C'est une ordonnance royale du 9 décembre 1846 qui y a aboli l'esclavage, après tant de razzias. L'appartenance à la France est ainsi devenue aux yeux des Mahorais synonyme de liberté.

Le 18 avril 2008, le conseil général de Mayotte unanime a demandé que l'île accède au régime de

l'article 73 de la Constitution. Conformément à ses engagements, le Président de la République a lancé le processus d'évolution statutaire. Le 29 mars prochain, les électeurs de Mayotte devront dire s'ils font le même choix que leurs élus. Ils auront reçu d'ici là, la transparence l'exigeant, le pacte de la départementalisation.

Le Sénat et plus particulièrement sa commission des lois ont accompagné chaque étape de l'histoire de Mayotte. Une mission d'information, la troisième en huit ans, s'est rendue sur place du 1<sup>er</sup> au 6 septembre 2008 ; Mme André, MM. Cointat, Détraigne et moi-même y avons rencontré les acteurs socio-économiques et associatifs. Nous avons pu mesurer les progrès indéniables en matière d'équipement, mais aussi les retards dont le rattrapage suppose les efforts redoublés des Mahorais, de leurs élus et de l'État. Après des auditions réalisées ensuite à Paris, nous avons proposé à la commission des lois d'approuver la démarche engagée par le Président de la République et le Gouvernement pour permettre à Mayotte de devenir le 101<sup>e</sup> département français.

Depuis plus de 160 ans, les Mahorais font preuve d'un attachement indéfectible à la France. Depuis 1958, la départementalisation est revendiquée comme le moyen d'ancrer Mayotte plus solidement encore dans la République ; c'est la garantie pour la population de vivre dans un État de droit et une société démocratique. Ces dernières années, Mayotte n'était pas prête du fait de son attachement à son mode de vie traditionnel. Elle n'aurait pu devenir un département sans subir une profonde crise sociale et identitaire due à l'application brutale du droit commun. Aujourd'hui, la population est plus mobile, beaucoup de Mahorais ont fait des études et se sont rendus en métropole ou à La Réunion. Les efforts accomplis depuis 30 ans ont changé la donne, le statut sur mesure de 2001 actualisé en 2007 a fait progresser l'île sur la voie du droit commun.

L'accès au statut de département et région d'outre-mer achèvera le processus d'alignement tout en préservant, conformément à la Constitution, la possibilité d'adaptations justifiées par des caractéristiques et contraintes particulières.

Si Mayotte est aujourd'hui une collectivité d'outre-mer, elle le doit à ses très fortes particularités. Deux statuts civils y coexistent, le statut de droit commun et le statut personnel, ou statut civil de droit local, dont relèvent les Mahorais musulmans qui n'y ont pas renoncé. A cette dualité de statut correspondent une dualité des règles en matière d'état des personnes et des biens ainsi qu'une justice particulière aux citoyens de statut personnel, rendue par les cadis.

Statut personnel, justice cadiale et état civil sont les trois questions majeures. Depuis 2001, le statut personnel s'est rapproché du droit commun en matière de polygamie, de divorce ou de droit des successions. Il doit maintenant être rendu pleinement compatible

avec les droits fondamentaux de notre République, afin que les personnes qui en relèvent aient les mêmes droits que celles ayant le statut civil de droit commun. Cette réforme est indispensable pour assurer l'égalité entre les hommes et les femmes ; toute nouvelle union polygame doit ainsi être proscrite.

Un mot de la justice cadiale. Le cadi fonde ses décisions à la fois sur la doctrine musulmane et sur des règles coutumières. Les membres de la mission d'information ont rencontré le grand cadi, les cadis, et les magistrats du tribunal supérieur d'appel. La justice cadiale est marquée par la quasi-inexistence de règles procédurales, une méconnaissance des principes du contradictoire et de la représentation par avocat. C'est une justice pour tout dire aléatoire et sans garantie ; elle est critiquée par les Mahorais eux-mêmes. Pour la commission des lois, la départementalisation devra s'accompagner de la suppression des fonctions juridictionnelles des cadis.

La départementalisation et l'organisation de la consultation du 29 mars posent en outre la question de l'état civil des Mahorais. Vu de métropole, où l'état civil remonte au XVI<sup>e</sup> siècle, il est difficile de mesurer le changement que représente pour les Français de Mayotte la fixation de leur état civil, avec nom et prénoms. Les travaux de la Commission de révision de l'état civil (Crec) ont progressé trop lentement ; plus de 14 000 dossiers sont en instance.

Il en a traité moins de 800 l'an passé !

Sans un acte de naissance reconstitué, les Mahorais peuvent se trouver comme des étrangers en France. En dehors de Mayotte, ils ne peuvent plus satisfaire aux exigences de certains services d'état civil. Cette situation est contraire au principe d'égalité et l'action de l'État doit faire preuve en ce domaine de plus de cohérence : on ne peut demander aux Mahorais d'appliquer le droit commun sans être en mesure de fixer leur état civil. L'établissement de listes électorales fiables est également en jeu. Pour accélérer le traitement des dossiers par la Crec, la commission des lois a recommandé la nomination d'au moins un vice-président afin de doubler le nombre d'audiences, et la création d'une équipe administrative de cinq à six fonctionnaires chargés de coordonner les travaux des rapporteurs et de superviser la préparation des décisions.

La population de Mayotte doit être pleinement informée des implications et des conséquences de la départementalisation car celle-ci leur demandera d'importants efforts. L'avenir de l'archipel repose sur un équilibre fragile que le changement de statut ne doit pas compromettre mais renforcer. Le premier défi à relever est celui de l'immigration irrégulière : la pression migratoire en provenance des îles de l'archipel, et en particulier d'Anjouan, située à 70 kilomètres, est très forte. En dépit des moyens déployés pour lutter contre l'immigration illégale, environ 35 % de la population totale de Mayotte, soit

près de 60 000 personnes, serait en situation irrégulière.

La délégation de la commission des lois a visité le centre de rétention administrative, créé en 2003 et qui a fait l'objet récemment de travaux d'amélioration. La construction d'un nouveau centre demeure une priorité et est prévue, d'ailleurs, par le ministère de l'intérieur. Le maintien des règles spécifiques en matière d'entrée et de séjour des étrangers est indispensable. En outre, cette immigration ne pourra être maîtrisée sans une coopération massive entre la France et l'Union des Comores.

Mayotte est confrontée à des difficultés que peu d'autres collectivités françaises connaissent. Elle doit faire face à l'explosion démographique, former ses enfants, leur assurer un avenir professionnel et assimiler les principes républicains. La population y a été multipliée par huit en 50 ans, pour atteindre aujourd'hui près de 190 000 habitants. Entre 1997 et 2007, la population scolaire a augmenté de 62 % ; 40 écoles, 7 collèges et 4 lycées ont été construits. Les enfants apprennent souvent deux ou trois langues : le shimaorais ou le shibushi, le français et l'arabe. Cet effort de scolarisation est indispensable au développement équilibré de l'archipel, et nous avons pu observer la motivation des personnels de l'éducation nationale.

L'explosion démographique et l'immigration irrégulière font que les efforts pour développer Mayotte s'apparentent à ceux que Sisyphe devait sans cesse recommencer. L'accès au statut de département et région d'outre-mer apporte une promesse de développement avec, à terme, un changement de statut au sein de l'Union européenne : Mayotte devenue une région ultrapériphérique accèderait aux financements européens. Si l'évolution du statut en droit interne est sans conséquence sur la situation de l'île au regard de l'Union européenne, le traité de Lisbonne permettrait de l'intégrer à la liste des régions ultrapériphériques par une décision du Conseil de l'Union. Vous nous avez indiqué, madame la ministre, que cette évolution indispensable pour rattraper les retards ne pourrait intervenir avant 2013.

Enfin, s'agissant de la nouvelle organisation statutaire de Mayotte, la commission des lois approuve le maintien d'une seule assemblée exerçant les compétences du département et de la région. L'évaluation de la valeur locative des parcelles fait défaut pour la création d'une fiscalité locale, bien que le plan cadastral soit achevé. La collectivité tire une part importante de ses ressources des droits de douane, mais ceux-ci ne pourront subsister que de façon transitoire si Mayotte accède au statut de région ultrapériphérique. L'évolution statutaire impliquera donc de défaire le système fiscal actuel pour en construire un nouveau.

Pour ce qui est de l'application à Mayotte des prestations sociales, si l'assimilation des principes

républicains suppose un effort d'acculturation, il ne faut pas provoquer de bouleversements par une élévation artificielle des niveaux de vie ou une déstructuration sociale. Le « pacte pour la départementalisation » prévoit une démarche progressive, comme le recommande par ailleurs la commission. N'oublions pas que la mise en œuvre de l'égalité de prestations dans les départements d'outre-mer a demandé du temps.

**M. Jean-Paul Virapoullé.** – Soixante ans !

**M. Jean-Jacques Hyst,** *président de la commission.* – Il faut préserver les équilibres sociaux et économiques. Certaines erreurs ont été faites par le passé -vous le savez, monsieur Virapoullé.

La consultation du 29 mars doit amener chaque électeur de Mayotte à réfléchir sur l'avenir de son île. Il faut faire de la départementalisation une chance et s'engager dans la confiance : confiance des Mahorais dans l'État, et de la France dans la capacité de la population à assumer cette évolution. (*Applaudissements à droite, au centre et sur les bancs socialistes*)

**M. Yves Détraigne,** *co-rapporteur de la mission d'information sur Mayotte.* – En participant à une consultation que ses élus demandaient depuis plusieurs décennies, la population de Mayotte s'apprête à vivre un moment historique. Elle pourra alors faire sans ambiguïté le choix de la départementalisation.

Certains aspects ont particulièrement retenu l'attention des membres de la mission d'information de la commission des lois. La départementalisation aura dans ces domaines un impact direct, dont la population doit être informée pour que la consultation se déroule sans doute ni faux-semblants sur les changements à venir. Cette démarche de sincérité en conditionne le succès : le Gouvernement en est pleinement conscient et la feuille de route présentée en décembre répond à ce souci.

La loi du 11 juillet 2001 a doté l'île du statut de collectivité départementale, répondant aux aspirations d'alignement sur le régime des départements tout en admettant l'impossibilité d'une départementalisation à court terme. Au même moment débutaient les travaux de la Commission de révision de l'état civil (Crec), visant à fixer les nom et prénoms des personnes de statut civil de droit local nées avant le 8 mars 2000 et à établir les actes d'état civil. Alors qu'elle aurait dû achever son travail en 2006, son mandat a été prorogé jusqu'au 5 avril 2011. Elle a délivré environ 65 000 documents, dont près de 40 000 actes de naissance. Elle est depuis plusieurs mois sans président alors que 14 000 dossiers étaient en instance fin 2007. Pouvez-vous nous dire, madame la ministre, où en est la nomination de son président et de son secrétaire général ?

La visite des services de l'état civil a permis à la mission d'information de mesurer l'ampleur de la tâche. Le très mauvais état des anciens registres fait que l'état civil des personnes ayant le statut de droit commun n'est parfois pas davantage fixé que celui de celles soumises au statut personnel. Face aux exigences des administrations et à l'extrême lenteur des travaux de la Crec, les Mahorais se sentent parfois étrangers chez eux. En l'absence d'acte de naissance, ils ne peuvent obtenir ni certificat de nationalité française, ni carte nationale d'identité, ni passeport, et se retrouvent dans l'impossibilité de voyager, d'effectuer des déplacements professionnels ou d'étudier à l'étranger. Il leur est également difficile de faire valoir leurs droits à la retraite.

Le délai de réponse de la Crec oscille entre deux ans et demi et six ans et demi... L'action de l'État dans ce domaine n'est pas crédible et une réforme s'impose. La nomination d'au moins un vice-président permettrait de doubler le nombre d'audiences et la création d'une équipe administrative accélérerait le traitement des dossiers. Ces mesures sont indispensables pour réduire les délais d'instruction.

La mission d'information s'est également intéressée à l'organisation de la justice à Mayotte.

La justice doit être la même pour tous. Or, il existe à Mayotte une double justice. Les litiges nés de l'application du statut personnel sont de la compétence de juridictions spécifiques : le *cadi*, le grand *cadi* et la chambre d'annulation musulmane. L'application de certains principes du droit coutumier -répudiation, polygamie, double part successorale pour les hommes- est aujourd'hui rejetée par une partie de la population et le fonctionnement même de la justice *cadiale* est critiqué.

Les *cadis* ne disposent souvent d'aucune documentation et leur connaissance aléatoire du droit musulman entraîne des divergences de jurisprudence d'autant plus dommageables que le taux d'appel demeure très faible. De plus, l'exécution des décisions est souvent hypothétique. En outre, la justice *cadiale* est d'autant plus complexe qu'elle juge également des litiges qui relèvent du droit commun, qu'il s'agisse de ressortissants comoriens en situation irrégulière ou de citoyens persuadés à tort de relever du statut civil de droit local.

Aussi la commission des lois estime que la départementalisation doit entraîner l'extinction de la justice *cadiale*. Il appartiendra au conseil général, dont relèvent les *cadis*, d'envisager les dispositifs permettant de les employer à d'autres fonctions ou de maintenir leur rôle de médiation.

Les dix-sept communes mahoraises présentent une situation financière dégradée, car leurs ressources sont insuffisantes. Leurs capacités budgétaires sont faibles, leurs recettes par habitant sont trois fois moindres qu'en métropole et leurs ressources sont constituées exclusivement de dotations. Elles

rencontrent donc des problèmes récurrents de trésorerie, rendant difficile le paiement des salaires les derniers mois de l'année, la programmation des investissements ou même le fonctionnement d'un centre communal d'action sociale. De nombreuses communes ne sont pas capables d'assurer la scolarisation des enfants de 3 ans, qui sera pourtant obligatoire à Mayotte à compter de la rentrée 2010. Mais la forte croissance démographique ne permettra pas d'atteindre cet objectif qui supposerait la construction massive de nouvelles classes.

Autre difficulté : le numérotage des rues n'est pas encore achevé et la dotation que l'État accorde aux communes à cette fin semble insuffisante. La départementalisation, qui permettra de créer une fiscalité directe locale, dotera les communes de finances saines.

La mission d'information a été alertée sur la question de l'intégration des agents publics de Mayotte dans la fonction publique, qui se pose depuis 1976. La loi statutaire de 2001 prévoit, au plus tard le 31 décembre 2010, le droit à l'intégration des agents publics de la collectivité départementale, des communes et des établissements publics administratifs de Mayotte dans l'une des trois fonctions publiques ou dans des corps transitoires. Mais ces corps passerelle ne sont pas encore constitués et leur régime indemnitaire n'est pas fixé, ce qui bloque l'intégration de plusieurs centaines de fonctionnaires. Sur les 6 800 agents intégrables, seuls 1 600, des instituteurs pour la plupart, ont en effet rejoint une des trois fonctions publiques. En l'absence de dispositions réglementaires relatives à la transition entre les régimes de retraites, certains agents qui remplissent les conditions requises pour faire valoir leurs droits ne peuvent le faire. L'État doit prendre les mesures nécessaires.

Enfin, nous devons mettre en œuvre une coopération d'ampleur avec les Comores, afin de préserver l'équilibre régional et la stabilité de Mayotte.

**M. Jean-Paul Virapoullé.** – Très bien !

**M. Yves Détraigne, co-rapporteur.** – D'un niveau de vie beaucoup plus élevé que celui des Comores -le rapport est de un à dix en termes de PIB- Mayotte subit une très importante immigration clandestine pour des raisons économiques, sanitaires et familiales. Alors que l'île connaît une forte croissance démographique, la maîtrise de l'immigration constitue donc un enjeu majeur pour le développement économique ainsi que pour la préservation de l'ordre public et des équilibres sociaux. Même si le contrôle de l'immigration a été renforcé depuis quelques années, la maîtrise de l'immigration ne sera possible que si la population de l'Union des Comores, et en particulier d'Anjouan, dispose de services comparables à ceux qu'elle vient trouver à Mayotte dans le domaine sanitaire. La France conduit déjà des actions de développement aux Comores, mais la départemen-

talisation de Mayotte devra s'accompagner d'un accroissement de cet effort pour garantir la stabilité de la région. L'État devra également poursuivre ses efforts d'investissement en matière de constructions scolaires, d'infrastructures et de lutte contre l'immigration irrégulière. La départementalisation impliquera donc un effort financier exceptionnel sur plusieurs années.

Si, le 29 mars, la population de Mayotte se prononce pour la départementalisation, elle choisira la modernité mais aussi la responsabilité. L'État devra en tirer les conséquences et s'engager dans les voies que j'ai évoquées. L'évolution statutaire devra être progressive, pour être assimilée sans heurts par la société et par l'économie mahoraises. On ne pourra plus prétendre alors que Mayotte n'est pas prête pour la départementalisation, mais que la départementalisation est l'avenir de Mayotte. *(Applaudissements au centre, à droite et sur les bancs socialistes)*

**M. Adrien Giraud.** – La vieille revendication de Mayotte d'obtenir un statut définitif au sein de la République Française est en voie d'aboutir. La consultation des Mahorais le 29 mars apporte toutes les garanties d'une procédure démocratique, c'est-à-dire d'une réponse claire à la question claire que nous posons depuis plus d'un demi-siècle. La consultation populaire demeure l'expression la plus légitime du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. Les Mahorais n'ont cessé, à juste titre, de l'invoquer. Je me félicite de cette étape décisive dans l'évolution institutionnelle de notre collectivité départementale.

Tous les membres du groupe centriste du Sénat ont accepté de cosigner ma proposition de loi du 23 octobre 2007 qui visait justement « à réintroduire la procédure de consultation populaire dans le dispositif destiné à l'accession de Mayotte au statut de département et région d'outre-mer ». Mais ce n'était qu'un point de départ. L'essentiel réside, en effet, dans la décision du Président de la République, qui est allé dans le sens souhaité depuis longtemps par la population mahoraise. C'est dans son discours du 27 novembre 2008 aux élus d'outre-mer que le Président de la République a déclaré, à notre grande satisfaction, que l'État respecterait ses engagements. Ce jour-là, nous avons compris que nous sortions enfin de cette trop longue période de lois non appliquées et de promesses non tenues.

La confirmation de cette rupture avec le passé nous est venue lors de l'entretien accordé, le 16 décembre 2008, par le Président de la République à une délégation de représentants de Mayotte.

Le rappel de notre « longue marche » est indispensable à la bonne compréhension de nos aspirations. Mayotte est devenue volontairement française en 1841, avant Nice et la Savoie, pour échapper aux exactions d'un environnement oppressif. Si nous avons connu la même évolution que ces deux départements, Mayotte n'en serait pas là où elle en

est ! Notre demande d'accession au statut de département français d'outre-mer remonte à 1958, l'année même de la naissance de la V<sup>e</sup> République. Elle n'a pas varié à ce jour : c'est notre conception du fameux « sens de l'Histoire ». L'évolution institutionnelle de Mayotte repose depuis longtemps sur la consultation populaire. En 1976, Mayotte a exprimé à la fois sa volonté de demeurer française et son choix du statut de DOM. Plus récemment, la consultation du 2 juillet 2000 a permis à Mayotte d'obtenir le statut de collectivité départementale, sorte de transition vers la départementalisation de droit commun.

Dans sa lettre aux Mahorais, datée du 14 mars 2007, le candidat Nicolas Sarkozy a promis de consulter les Mahorais sur la départementalisation « si le conseil général de Mayotte le demande ». La résolution de ce dernier, adoptée à l'unanimité le 18 avril 2008, a été transmise au Gouvernement et nous remercions le Président de la République d'avoir respecté sa parole.

Tel est le cheminement qui a conduit les Mahoraises et les Mahorais, en dépit de toutes les pressions, à adhérer sans cesse aux principes et aux valeurs de la République française. Ceux qui ont fait un autre choix en subissent encore les conséquences : multiplication des coups d'État, faible niveau de vie des populations, afflux massif de migrants vers nos rivages.

C'est pourquoi je n'ai cessé de plaider pour que le Gouvernement renforce sa politique de coopération et d'aide au développement en faveur des pays de l'Océan Indien. Mais notre revendication départementaliste n'est pas due à nos préoccupations diplomatiques. Elle se fonde de plus en plus sur l'aspiration des Mahorais, et surtout des jeunes, au progrès économique et social. Pour la première fois dans notre histoire, les principales étapes de la marche vers la départementalisation ont été déterminées avec le Gouvernement et elles figureront dans une loi organique. La création du 101<sup>e</sup> département français suivra l'installation du conseil général, nouvellement élu, en avril 2011. Ce délai devra être mis à profit pour améliorer l'état civil mahorais grâce à la modernisation des services municipaux et à la formation des agents.

L'organisation du département de Mayotte devra conjuguer efficacité et simplicité. L'île sera dotée d'une assemblée unique exerçant conjointement les compétences du département et de la région. Nous éviterons ainsi les complications d'un bicamérisme insulaire sur un territoire de 375 kilomètres carrés. Ces compétences élargies permettront d'encourager le développement économique et social et la création d'un Fonds de développement économique et social serait souhaitable. Il sera essentiel d'accorder au nouveau département les moyens de son développement ou plutôt de son rattrapage.

Sans revenir à la planification des années 1986-1987, il serait bon d'établir une programmation des investissements publics et de prévoir les financements adéquats pour les infrastructures et les équipements car nous avons grand besoin d'une remise à niveau économique, sociale, éducative. Dans ces investissements publics, Mayotte prendra toute sa part aux côtés de l'État, mais aussi de l'Europe car il n'y a pas plus ultrapériphérique que Mayotte -nous demandons au Gouvernement de nous assurer l'accès aux fonds structurels pour soutenir nos progrès.

Je voudrais faire ici ressortir la signification profonde du combat plus que séculaire de Mayotte : c'est un combat pour la liberté. Une telle perspective ne peut que renforcer l'engagement des Mahorais en faveur de la départementalisation. C'est également tout le sens de leur adhésion aux principes et valeurs de la République, aux droits comme aux devoirs de notre citoyenneté française. (*Applaudissements*)

**Mme Nathalie Goulet.** – Très bien !

**M. Soibahadine Ibrahim Ramadani.** – Le 29 mars 2009, Mayotte vivra un moment historique au sein de la République française. Après 50 ans de combat politique difficile, le Président de la République, M. Nicolas Sarkozy, a décidé, par un décret du 20 janvier 2009 pris en application de l'article 72-4 de la Constitution, de consulter la population de Mayotte sur les évolutions institutionnelles de l'île.

La question retenue par le Conseil d'État et adoptée par le conseil des ministres est claire : oui ou non, approuvez-vous la transformation du statut actuel de collectivité territoriale régie par l'article 74 de la Constitution en DOM régi par l'article 73 et doté d'une assemblée unique exerçant les compétences des départements et des régions ?

La déclaration du Gouvernement nous offre l'occasion d'éclairer l'opinion nationale sur les motivations et le parcours singulier de Mayotte. En 1958, à la veille du référendum constitutionnel instaurant la V<sup>e</sup> République, le général de Gaulle a promis aux peuples coloniaux qu'ils seraient libres de choisir entre l'indépendance, le statut de territoire d'outre-mer et celui de département d'outre-mer. Les Mahorais, une première fois, ont choisi le département. Au mois de mai 1958, les notables de Mayotte ont donc donné mandat à leurs quatre conseillers à l'Assemblée territoriale des Comores, Abdourraquib ben Oussen, Marcel Henry, Mari Sabili et Souffou Sabili, pour demander la départementalisation de Mayotte. La motion a été rejetée par l'Assemblée territoriale des Comores par 25 voix contre 4, au motif que « les Mahorais ont leurs mœurs et coutumes particulières » et qu'ils « auront de la peine à s'intégrer au statut français ».

Un mois plus tôt, les notables de Mayotte, réunis en congrès à Tsoundzou sous la houlette de Georges Nahouda, avaient pourtant réaffirmé leur choix du statut départemental, volonté exprimée une nouvelle

fois 18 ans plus tard, en avril 1976, lorsque les Mahorais ont rejeté le statut de TOM et déposé dans l'urne plus de 13 000 bulletins « sauvages » réclamant la départementalisation.

Que recherchaient les Mahorais en 1958, alors qu'il n'existait ni minima sociaux, ni fonds structurels européens ? Essentiellement, rester Français pour être libres, vivre en paix et en sécurité, avec la garantie d'un ancrage profond dans la République. N'oublions pas que les premières indépendances africaines se sont soldées par des dictatures, des guerres civiles et des coups d'État à répétition : les Mahorais n'y ont pas vu un modèle ! Les Comores indépendantes depuis 1975 ont connu 30 coups d'État, la terreur semée par les mercenaires de Bob Denard, la crise séparatiste d'Anjouan, la corruption, la mal gouvernance, le déficit démocratique, entraînant la fuite des cerveaux vers la France métropolitaine et La Réunion, ainsi qu'une émigration illégale massive vers Mayotte. Les Mahorais n'ont vu là aucune raison de regretter leur choix !

Mayotte est française depuis 1841 et elle l'est devenue non par conquête mais par cession de son souverain, bien avant Nice et la Savoie, 45 ans avant les trois autres îles de l'Archipel des Comores et 55 ans avant Madagascar. Au cours de ces 168 ans, l'île n'a connu que des statuts provisoires. Certes, la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, en inscrivant nominativement Mayotte dans la Constitution, a ancré l'île au sein de la République. L'article 53 est clair : « Nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire n'est valable sans le consentement des populations intéressées ».

Cependant, l'accord du 27 janvier 2000 sur l'avenir de Mayotte, approuvé par 73 % des Mahorais, vise l'identité législative. L'objectif a été réalisé en grande partie par la loi du 21 février 2007 mais celle-ci exclut les Mahorais de l'égalité de droits et de devoirs dans des matières essentielles, droit fiscal et douanier, droit de l'urbanisme, droit social, droit du travail, droit des étrangers, finances communales. Il est temps de mettre en harmonie statut constitutionnel et statut institutionnel.

La consultation prochaine marque aussi une avancée diplomatique encore fragile qu'il conviendra de consolider dans le cadre des discussions du groupe de travail entre la France et l'Union des Comores. C'est que Mayotte, seul territoire de la République dans ce cas, fait l'objet d'une revendication de la part d'un pays étranger. Elle figure en même temps à l'article 72-3 de la Constitution de la République française et à l'article I de la Constitution de l'Union des Comores. Au nom du principe de droit international d'intangibilité des frontières issues de la colonisation, la France est accusée d'occupation de force à Mayotte, ce qui lui vaut des condamnations récurrentes par la Ligue arabe, l'Union africaine ou l'Assemblée générale des Nations Unies, et ce, depuis l'indépendance des Comores. Or Mayotte a choisi

librement la France par le traité de cession du 25 avril 1841, ratifié par le roi Louis-Philippe ; et elle a confirmé ce choix en décembre 1974, lors de la consultation des populations des Comores, comme en février 1976. Le Conseil constitutionnel a validé ces résultats. Depuis une dizaine d'années, la France ne fait plus l'objet de condamnations systématiques. La départementalisation de Mayotte est une question de souveraineté et les agitations actuelles de la diplomatie comorienne relayées par l'Union africaine sont sans incidence sur la tenue de la consultation -elle relève bien du droit interne français. En revanche, les élus de Mayotte sont disposés à entamer un dialogue constructif avec l'Union des Comores, dès lors que celle-ci aura reconnu l'appartenance de Mayotte à la France, afin de bâtir ensemble une coopération durable et mutuellement avantageuse et de favoriser l'adhésion de Mayotte à la Commission de l'Océan indien comme à tous les autres organismes régionaux.

Cette consultation résulte surtout de la volonté politique d'un homme, M. Nicolas Sarkozy. M. Jacques Chirac avait apporté sa pierre à l'édifice, lorsqu'il s'était dit partisan d'avancer d'un an ou deux le rendez-vous de 2010 prévu dans l'accord du 27 janvier 2000 sur l'avenir de Mayotte. Le député Mansour Kamardine avait donc déposé un amendement en ce sens. L'ancien Président de la République était également favorable à un plan de rattrapage des minima légaux entre 2007 et 2010 ; hélas, faute de décret d'application et de financements, le plan n'a pas été exécuté.

Incontestablement, c'est à M. Sarkozy que revient le rôle décisif : il a fait aboutir ce dossier en peu de temps. D'abord, il a tenu sa promesse en décidant d'organiser la consultation du 29 mars prochain. Ensuite, il envisage de se rendre à Mayotte en 2009 pour partager ce moment historique avec les Mahorais.

Enfin il porte moralement le « pacte pour la départementalisation » de Mayotte qui vise l'égalité sociale avec la métropole et les autres départements d'outre-mer en une génération.

En 2011, les modalités de transfert des compétences régionales et des ressources seront définies ; un plan de revalorisation des minima sociaux sera mis en place ; les discussions se poursuivront en vue de faire de Mayotte une région ultrapériphérique de l'Union européenne avant 2013. Les autres minima sociaux, dont le RSA, seront étendus à partir de 2012 à hauteur de 25 % de leur montant ; la fiscalité locale et douanière entrera en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2014 ; le Smig évoluera en fonction de la croissance. L'État poursuivra ses efforts en matière d'intégration républicaine : état civil fiable, justice unique, égalité homme-femme, maîtrise du français, contrôle de l'immigration irrégulière. Le contrat de projet 2008-2014 et certaines dispositions du plan de relance seront mis en œuvre. Un fonds de développement

économique, social et culturel sera mobilisé pour les opérations nouvelles. Tous les deux ans, l'impact des dépenses publiques sera évalué.

La départementalisation de Mayotte est une grande ambition partagée, qui marque non pas la fin d'une époque mais le début de son avenir dans la République. (*Applaudissements à droite et au centre*)

**Mme Michèle André, présidente de la Délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes.** – J'ai souhaité, au nom de la Délégation, faire entendre la voix des femmes de Mayotte. Lors de notre déplacement de septembre, sous la houlette de M. Hiest, j'ai pu constater les progrès réalisés en matière de développement et de gestion depuis mon précédent voyage, en 1990. J'ai également mesuré tout ce qu'il reste à faire pour l'égalité de droits des Mahoraises. La départementalisation n'a de sens que si elle garantit les droits et libertés.

La société mahoraise traditionnelle s'organise autour des principes de matrilinéarité et de matrilocalité, mais de nombreux aspects du statut civil de droit local placent les femmes dans une situation d'infériorité : polygamie, inégalité successorale, capacité testimoniale. Les Mahoraises assument de lourdes responsabilités familiales souvent très jeunes, interrompant *de facto* leur scolarisation. N'ayant connu qu'une vie vouée à obéir, elles peinent à s'assurer un avenir professionnel.

Les femmes ont cependant joué un rôle majeur pour le maintien de Mayotte dans la République, symbolisé par le combat des Chatouilleuses, qui telles, Zaïna M'Dére et Zaïna Meresse, se sont engagées dans les années 1960 contre les autorités de la Grande Comore, en recourant à un mode d'intervention original, les chatouilles n'étant pas un délit... Cette mobilisation courageuse a été déterminante. Je remercie M. Giraud d'avoir permis une rencontre avec ces femmes admirables, auxquelles je rends hommage et qui ont été éloignées dans les années 70 de la scène politique -cela est si fréquent... Parmi les nouveaux maires élus en 2008, deux femmes, Mme Ramlati, maire de Pamandzi et Mme Ibrahimia, maire de Chirongui, nous ont dit combien elles étaient démunies.

Qu'en est-il aujourd'hui de l'égalité entre les hommes et les femmes à Mayotte ? Les Mahorais ayant conservé leur statut personnel sont soumis à des règles particulières -polygamie, possibilité de répudiation de la femme, inégalité en matière successorale- et bénéficient d'une exception de juridiction. Tant qu'ils n'y ont pas renoncé, les Mahorais musulmans sont automatiquement soumis au statut personnel dérogatoire, droit coutumier qui se réfère au *Livre des croyants zélés*, recueil d'aphorismes et de préceptes fondés sur la charia et qui emprunte aux coutumes africaines et malgaches. Ce statut ne peut être transmis que par deux parents

ayant eux-mêmes conservé le statut personnel. L'acquisition ou la réintégration dans la nationalité française emporte l'accession au statut de droit commun, qui se transmet automatiquement aux enfants mineurs d'un couple mixte. Résultat, beaucoup ignorent le statut dont ils relèvent !

La loi du 11 juillet 2001 avait précisé les règles de conciliation du statut civil de droit local avec celui de droit commun. La loi de programme pour l'outre-mer de 2003 a mis fin à certains aspects incompatibles avec les principes républicains ; la loi du 26 mai 2004 relative au divorce y a apporté des compléments. Il s'agit d'avancées partielles, qui font mesurer le chemin restant à parcourir...

Le statut personnel est protégé par l'article 75 de la Constitution, mais certains éléments sont contraires aux principes républicains et à la Convention européenne des droits de l'homme. En 2003, le Conseil constitutionnel a estimé que le législateur pouvait en faire évoluer les règles, mais ne pouvait contraindre les citoyens à renoncer à leur statut personnel, ni l'abolir.

L'accès au statut de département doit permettre à Mayotte d'entrer pleinement dans la modernité. Les Mahorais ne devront pas abandonner leur identité mais se conformer aux principes fondamentaux de notre République, tels que l'égalité et la laïcité. C'est d'ailleurs une aspiration de la population, notamment des jeunes. Pour les affaires compliquées, telles que les questions de pension alimentaire, les Mahorais préfèrent d'ailleurs la justice de droit commun, parce qu'ils savent que leurs droits y seront mieux défendus.

Les fonctions juridictionnelles et notariales des cadis doivent être supprimées. L'âge légal du mariage des femmes ayant le statut personnel doit être porté à 18 ans : il n'est plus acceptable qu'une fille soit mariée à 15 ans par le cadi ! Les nouvelles unions polygames doivent être interdites dès l'accession au statut départemental et la polygamie pénalisée, conformément au régime de droit commun.

Une autre question essentielle pour l'avenir de Mayotte est celle de sa jeunesse : 71 % de la population a moins de 30 ans, 80 000 personnes sur 180 000 sont scolarisées. On est loin des élus du Massif Central qui luttent pour conserver leur école ! Je salue au passage le travail remarquable des autorités, du rectorat et des personnels de l'éducation nationale à Mayotte.

Le service d'aide sociale à l'enfance dispose de moyens financiers et humains très insuffisants. La protection des enfants en danger est pourtant une compétence majeure du département.

La direction de la protection de l'enfance s'est émue, dans son rapport de novembre 2008, du défaut de la prise en charge.

Les phénomènes de déscolarisation s'amplifient, de même que les addictions à l'alcool et au cannabis ou

la prostitution des jeunes filles en errance. Les enfants d'origine étrangère représentent une écrasante proportion de ces mineurs en rupture avec la société. Ils ont droit, comme les autres, à toute notre attention. Comme le dit Mme Cris Kordjee, représentante de l'Association pour la condition féminine, rappelant un proverbe mahorais, « les enfants sont les enfants du juge ».

Pour éviter l'explosion, le conseil général doit créer une structure d'hébergement adaptée aux besoins pour le placement en urgence de mineurs en grande difficulté, une alternative à l'incarcération pour les jeunes commettant des actes de délinquance et renforcer les moyens financiers et humains du service d'aide sociale à l'enfance.

Tout porte à croire que les Mahorais feront le choix de la départementalisation. Ils feront alors le choix de la responsabilité et de l'égalité de droits entre les femmes et les hommes. Ils devront accepter que le statut personnel soit rendu entièrement compatible avec les principes de notre République.

L'enjeu de la consultation du 29 mars sera de faire comprendre à la population mahoraise les profondes modifications que le changement de statut imprimera à la société. Afin que nul ne soit déçu, ni l'État, ni les élus, ni la population, il faut bien le mesurer. J'espère que les femmes mahoraises y trouveront l'expression positive de leur bonheur et je suis fière d'avoir pu évoquer les figures de quelques-unes de ces grandes dames. (*Applaudissements à droite et au centre.*)

**Mme Éliane Assassi.** – Je vais faire entendre, ce soir, une voix dissonnante. Tout le poids de l'Histoire pèse sur la relation entre la France et Mayotte. Vingt-cinq ans après l'accession de la République des Comores à l'indépendance, le statut de Mayotte reste un sujet de débat. Celui que nous tenons ce soir précède l'organisation d'un référendum sur la départementalisation de Mayotte. Actuellement collectivité départementale depuis la loi du 11 juillet 2001, Mayotte pourrait ainsi devenir le cinquième département d'outre-mer et le 101<sup>e</sup> département français. En présentant cette consultation référendaire comme la suite logique de l'évolution du statut de l'île depuis 1976, le Gouvernement occulte totalement l'Histoire. Le rapport d'information évoque une situation, à Mayotte, « potentiellement explosive », et une coopération rendue difficile avec l'Union des Comores qui « n'a jamais accepté que Mayotte devienne française ». Et pour cause ! Mayotte n'est restée française que parce que la France l'a décidé unilatéralement.

**M. Jean-Jacques Hyst,** *président de la commission.* – Ah non !

**Mme Éliane Assassi.** – En effet, la loi du 23 novembre 1974 a organisé une consultation d'autodétermination « des populations des Comores » et non de la population des Comores, afin de permettre le décompte des suffrages île par île. Or, si

les trois îles d'Anjouan, de la Grande Comore et de Mohéli se sont prononcées à une très large majorité en faveur de l'indépendance, Mayotte s'est prononcée à 63,82 % en faveur du maintien dans la République française.

**M. Jean-Jacques Hyest, président de la commission.** – Eh oui !

**Mme Éliane Assassi.** – C'est sur ce fondement que la France a décidé de conserver Mayotte et de mettre fin à l'unité de l'archipel des Comores. L'Assemblée nationale française, durant toute la période coloniale, avait pourtant toujours traité les Comores comme une seule et unique entité. La loi du 25 juillet 1912 portant rattachement des îles de Mayotte, Anjouan, Mohéli et Grande Comore à Madagascar, et les lois du 9 mai 1946 et du 22 décembre 1961 relatives à l'organisation des pouvoirs publics aux Comores en témoignent. Pourquoi remettre en cause, quinze ans plus tard, cette unité sinon en raison de l'intérêt stratégique que représente Mayotte pour la France ?

**M. Jean-Jacques Hyest, président de la commission.** – Mais non !

**Mme Éliane Assassi.** – Elle donne le contrôle du canal du Mozambique, par où transitent les deux tiers des exportations pétrolières en provenance du Moyen-Orient et la possibilité d'y maintenir des bases militaires.

**M. Jean-Paul Virapoullé.** – Et c'est tant mieux !

**Mme Éliane Assassi.** – Personne n'ignore qu'afin d'éviter que la population mahoraise n'opte pour l'indépendance, la consultation de 1974 a été précédée d'intimidations et de violences.

**Mme Michèle Alliot-Marie, ministre.** – Comment peut-on dire tant de contre-vérités ?

**Mme Éliane Assassi.** – La résolution 1514 de l'assemblée générale de l'ONU en date du 14 décembre 1960 affirmait que « tous les peuples ont un droit inaliénable à la pleine liberté, à l'exercice de leur souveraineté et à l'intégrité de leur territoire national » et déclarait que « toute tentative visant à détruire partiellement ou totalement l'unité nationale et l'intégrité territoriale d'un pays est incompatible avec les buts et les principes de la Charte des Nations Unies ». Mais le gouvernement français faisait fi de cette résolution -comme de celles qui allaient suivre. Alors que les Comores accèdent à l'indépendance le 6 juillet 1975 suite à une déclaration unilatérale du gouvernement des Comores, la France ne reconnaît l'indépendance que des seules îles de la Grande Comore, d'Anjouan et de Mohéli. Elle organise deux consultations de la seule population de Mayotte sur son maintien dans la République. En février 1976, si 99,4 % des suffrages exprimés se prononcent pour ce maintien, en avril 1976 ce sont 97,47 % des suffrages qui se prononcent contre le statut de territoire d'outre-mer. Ces deux consultations ont été

condamnées par l'assemblée générale des Nations Unies dans sa résolution 31/4 du 18 octobre 1976, selon laquelle « les référendums imposés aux habitants de l'île comorienne de Mayotte constituent une violation de la souveraineté de l'État comorien et de son intégrité territoriale » ; elle considère l'un et l'autre référendum comme « nuls et nonavenus », rejette toute forme de consultation ultérieure et « condamne énergiquement la présence de la France à Mayotte ». Au total, plus de vingt résolutions condamneront la France pour sa politique à Mayotte et l'occupation illégale de son territoire. L'appartenance de Mayotte à la souveraineté française n'est reconnue ni par les Nations Unies ni par l'Union africaine.

**M. Jean-Jacques Hyest, président de la commission.** – Elle l'est par les Mahorais.

**Mme Éliane Assassi.** – Vous ne pourrez éternellement réécrire l'Histoire pour des raisons géostratégiques aux relents colonialistes.

**M. Jean-Jacques Hyest, président de la commission.** – C'est vous qui la réécrivez !

**Mme Éliane Assassi.** – Votre rapport d'information, monsieur Hyest, ne fait aucune mention des condamnations de l'ONU, pas plus d'ailleurs que le compte rendu du conseil des ministres du 14 janvier 2009 sur l'organisation du référendum. Ce référendum est une violation flagrante du droit international. La départementalisation entérine le morcellement de l'archipel des Comores, au détriment de la population comorienne et de la stabilité institutionnelle et politique de l'archipel. Les Mahorais sont demeurés profondément comoriens par la culture, la langue et la religion. Ce sont les mêmes familles qui peuplent les quatre îles de l'archipel. Pourtant, les Comoriens sont considérés comme des clandestins lorsqu'ils se rendent à Mayotte. Le « visa Balladur » a crispé les relations entre les îles de l'archipel, en créant une frontière artificielle qui sépare Mayotte de ses sœurs. Des milliers de Comoriens tentent d'accéder à Mayotte.

**M. Jean-Jacques Hyest, président de la commission.** – Comment cela se fait-il, d'après vous ?

**Mme Éliane Assassi.** – Chaque année, plus de 1 000 Comoriens perdent la vie dans le naufrage de leurs embarcations de fortune. La France engage sa responsabilité dans ces drames, tout autant que dans la gestion désastreuse de l'immigration à Mayotte. Les chiffres sont éloquentes : 13 990 étrangers en situation irrégulière ont été reconduits à la frontière en 2007, dont 13 829 sont comoriens. Autrement dit, ces femmes et ces hommes, comoriens, qui tentent de se rendre sur un territoire qui doit être considéré comme comorien au regard du droit international, sont considérés comme des clandestins chez eux ! Ils se retrouvent pourtant parqués dans un centre de rétention administrative que la Commission nationale de déontologie de la sécurité a jugé en 2003 « indigne de la République ». Ils sont aujourd'hui 200 pour

60 places, entassés sur quelques matelas qui jonchent un sol où les restes des repas côtoient les poubelles, tandis que rien n'est prévu pour les enfants. Un véritable inventaire de la honte. Le pire est que le rapport d'information souligne qu'« une forte proportion des personnes reconduites aux Comores reviennent à Mayotte à court ou moyen terme » : comment voulez-vous qu'il en soit autrement puisque les Comoriens ont des liens indéfectibles avec Mayotte ! La départementalisation, qui va accroître les écarts entre les populations des trois îles des Comores et Mayotte, ne règlera en rien le problème. L'avenir qui se profile n'est en rien porteur d'espoir pour la population mahoraise. Il lui faudra accomplir, nous dit le rapport, « un effort d'acculturation » : le but est donc bien de couper tout lien culturel avec les îles sœurs d'Anjouan, de Grande Comore et de Mohéli, contrairement aux résolutions de l'ONU. C'est de surcroît une départementalisation au rabais que vous prévoyez. La mise en œuvre du RMI et du Smic ne se fera que progressivement et sur une base inférieure à celle applicable en métropole. Et cela sous prétexte, je cite le rapport d'information, que la départementalisation ne doit pas « ajouter des bouleversements et des frustrations provoquées par une élévation artificielle des niveaux de vie ».

**M. Jean-Jacques Hiest, président de la commission.** – Votre discours est incohérent : puisque selon vous ils sont comoriens, on ne devrait rien leur donner...

**Mme Éliane Assassi.** – C'est le retour du vieux réflexe colonialiste de l'envahisseur blanc qui sait ce qui est bon pour les populations indigènes. Nous ne pouvons, nous ne voulons soutenir cette politique et souscrire à une départementalisation contraire au droit international. (*Mme la ministre, M. le président de la commission et M. le co-rapporteur échangent des commentaires sarcastiques*)

La France doit assumer son passé colonial, au lieu de l'occulter. Elle s'honorerait en contribuant avec l'Union européenne à développer les quatre îles des Comores pour construire les conditions sociales et politiques de leur unité.

Je viens d'exprimer l'opinion des sénateurs communistes républicains et citoyens, mais pas celle des sénateurs du parti de gauche, bien qu'ils soient membres du même groupe.

**M. Jean-Jacques Hiest, président de la commission.** – Surtout, ce discours démontre votre bonne connaissance de Mayotte. Comme toujours, vous refaites l'Histoire !

**M. Jean-Paul Virapoullé.** – Nous nous attendions à un discours dissonnant, mais ce fut un discours d'outre-tombe : je croyais entendre Georges Marchais parler des quatre départements d'outre-mer il y a 30 ans.

Sénateurs de la République française, nous ne sommes pas là pour instruire un procès contre la France !

**Mme Éliane Assassi.** – Je le fais lorsqu'il le faut !

**M. Jean-Paul Virapoullé.** – Prenez l'avion et venez sur place ! La France peut être fière d'avoir sorti les quatre départements d'outre-mer de la misère et de l'exploitation. Aujourd'hui, malgré les manifestations et les problèmes à résoudre, malgré les difficultés dues à l'isolement et à l'éloignement, nous sommes fiers de ce que la France a fait pour la santé, l'éducation, l'équipement, le logement et le développement. Entourés d'un océan de misère, nous, nous avançons vers le progrès, la liberté et la dignité. Il est normal que nos collègues mahorais aspirent à ces rayons de prospérité.

En disant « oui » à Mayotte, la France ne démantèle pas la République des Comores : elle respecte le droit des peuples à s'émanciper comme ils l'entendent. Nous l'avons fait aux côtés de l'illustre Michel Debré et de bien d'autres au cours des années 1960. Je suis heureux que tous les Présidents de la République aient conforté la départementalisation outre-mer.

Quand le général de Gaulle a entrepris de libérer les colonies, deux voies s'offraient à nous : l'autonomie débouchant sur l'indépendance ou l'intégration progressive à la mère patrie. Nous avons choisi la deuxième voie. Connaissez-vous aujourd'hui beaucoup de Français d'outre-mer qui souhaitent l'indépendance ? Beaucoup de Réunionnais partis à Madagascar ? Beaucoup de Mahorais vivant dans les Comores ? Beaucoup d'Antillais partis pour Saint-Domingue ? Non, car il fait bon vivre en France !

**Mme Éliane Assassi.** – Parlez-en aux Guadeloupéens !

**M. Jean-Paul Virapoullé.** – J'en parlerai et peut-être même des Réunionnais. Vous, parlez des choses que vous savez !

La départementalisation n'est pas un miracle : c'est un très long chemin. Je suis fier d'y avoir participé depuis bientôt 40 ans. Je suis fier d'avoir combattu l'indépendance des quatre départements d'outre-mer, d'avoir conduit des jeunes à devenir médecins, commerçants ou ouvriers percevant un revenu digne, alors que leurs parents allaient sans chaussures percevoir des salaires de misère dans les champs de canne à sucre !

Il est normal qu'un nouveau combat soit mené aujourd'hui pour l'égalité économique du pouvoir d'achat. Pour l'égalité sociale, nous étions des milliers dans la rue. Contre le statut d'autonomie, nous étions des milliers dans la rue en 1980 et 1981. Contre l'aberrante bi-départementalisation à La Réunion, nous étions des milliers dans la rue !

Les taxes coloniales que perçoivent les compagnies pétrolières et les marges coloniales perçues par les oligopoles de la grande distribution n'ont plus de justification.

**Mme Nathalie Goulet.** – Très bien !

**M. Jean-Paul Virapoullé.** – Il faut décoloniser économiquement les départements d'outre-mer. C'est le sens des manifestations qui ont lieu en Guadeloupe, en Martinique et en Guyane, c'est le sens de ce qui se prépare à La Réunion.

Le Conseil de la concurrence estime que le prix des produits pétroliers à La Réunion est fixé à partir d'un index « Caltex-Bahrein » qui n'existe pas, car tout résulte d'une simple addition d'abus de position dominante. La France a fait condamner les pétroliers à une amende de 41 millions d'euros. Il y a donc matière à protester et à défilier. Il faut saisir la justice. Le Gouvernement a eu raison de diligenter une mission d'inspection sur les prix des produits pétroliers. Le moment venu, nous devons en tirer les conclusions.

La mondialisation rendant les transports maritimes de moins en moins chers, les prix élevés des rayons de supermarché résultent d'ententes illicites. La population revendique dans la rue l'égalité du pouvoir d'achat, non un changement de statut. Les Guadeloupéens et les Martiniquais manifestent pour exprimer une juste revendication de pouvoir d'achat dans le cadre départemental, non en raison d'un mal-vivre lié à l'exploitation par la France.

Mais parlons de Mayotte.

Je dis à nos compatriotes, nos voisins, nos frères de Mayotte que leur marche vers la départementalisation est d'abord due aux Mahorais. Ils ne sont pas supérieurs aux Comoriens, qui ont choisi l'indépendance, mais ils ne leur sont pas non plus inférieurs. Mme Goulet sait de quoi je parle : son mari a travaillé avec mon frère et avec le Président Poher pour contribuer à réaliser cette œuvre aux côtés notamment de Yanoussa Bamana, Marcel Henry et Henry Jean-Baptiste, combattants mahorais de la liberté et de l'égalité.

La départementalisation n'est pas un miracle. Michel Debré m'avait dit qu'il ne fallait pas la confondre avec l'assimilation, laquelle conduit à l'éclatement de l'identité culturelle, donc à la révolte. Au contraire, la départementalisation respecte l'identité culturelle. Elle est adaptée et progressive : sur le plan économique, elle n'est toujours pas achevée.

Il faut prendre des précautions. Le plus difficile est de concilier le rythme de l'égalité économique avec le progrès social. Ce sera particulièrement difficile à Mayotte, dont le territoire exigu est surpeuplé. Le développement permet l'égalité sociale. En essayant d'inverser cet ordre, on asphyxie l'économie et on provoque la révolte d'une jeunesse sans emploi. Les Mahorais doivent prendre en main le développement de leur île, comme nous l'avons plutôt réussi à

La Réunion. Nous sommes disposés à contribuer par la formation au développement de vos filières économiques. Ne mettez pas la charrue avant les bœufs en voulant l'égalité sociale avant le développement économique !

Il faudrait également analyser les erreurs commises dans les quatre départements d'outre-mer. En ne les reproduisant pas, la France gagnera du temps, de l'argent et elle progressera en efficacité. Il faudrait institutionnaliser un conseil de coordination pour Mayotte, afin d'harmoniser l'action des ministères, qui n'avancent pas spontanément au même rythme.

Il y a beaucoup à faire. Mayotte possède un des plus beaux lagons du monde pour y élever des poissons. Le tourisme sera limité par la superficie, mais il y a du potentiel, surtout avec les touristes qui viennent en voilier.

Vous consommez 8 000 tonnes de volailles, mais n'en produisez que 60 tonnes, soit 1,3 %... Vous pouvez en élever davantage, c'est facile !

Vous consommez 4 000 tonnes de bœuf, vous en produisez 225 ; vous consommez 15 millions de litres de lait, vous en produisez environ 3,5 ; vous importez pratiquement tous vos légumes ; en revanche, vous produisez 98 % des œufs que vous consommez...

Bref, il faut créer des filières comme nous l'avons fait à La Réunion en instituant des taxes sur l'importation pour encourager la production locale, ce qui fait que nous sommes presque autonomes. Dans le cadre du conseil de coordination, l'on pourrait d'ailleurs créer un groupe Mayotte-Réunion et établir des relations fructueuses de partenariat entre les deux îles.

La réussite de l'intégration de Mayotte est le gage de la présence de la France dans l'Océan Indien. Que Mayotte soit une position géostratégique, que La Réunion soit un territoire stratégique en termes de biodiversité, d'espace maritime et d'énergies renouvelables, tant mieux ! Nous avons tout intérêt à comprendre que l'outre-mer est un atout pour la France, comme la France est une chance pour l'outre-mer ! Je me réjouis que les Mahorais aillent bientôt aux urnes, nous tirerons les conséquences de leur vote. Seulement 3 % des Français s'opposent à l'évolution institutionnelle de Mayotte, la France est donc prête à élargir la famille française à Mayotte ! Vive le 101<sup>e</sup> département français ! (*Applaudissements à droite et au centre*)

**Mme Michèle Alliot-Marie, ministre.** – Après ces interventions intéressantes, positives et riches de suggestions pour donner toutes ses chances à Mayotte, je me contenterai de répondre aux questions soulevées.

S'agissant de l'organisation de la consultation référendaire, je souhaite, comme MM. Hiest, Détraigne et Mme André, que les Mahorais aient totalement conscience des changements qu'entraînera

la départementalisation dans leur vie. Aussi les documents ont-ils été envoyés dans chacun des foyers et ce, dans les trois langues utilisées à Mayotte. J'ai également demandé au préfet d'organiser des réunions publiques, qui sont très suivies d'ailleurs, pour présenter les enjeux de la départementalisation de manière impartiale, j'y insiste.

La départementalisation entraînera, tous les orateurs l'ont souligné, des changements majeurs à Mayotte, dont le préalable est la mise en place d'un état civil complet et fiable. Pour combler les retards de la commission de révision de l'état civil, soulignés par MM. Hiest, Détraigne et les deux sénateurs de l'île, il est procédé à une réorganisation : un nouveau président sera nommé dans deux mois, un secrétaire général est en cours de nomination et une opération interservices est lancée de façon que chaque Mahorais puisse saisir la commission en 2009. De plus, fin 2008, j'ai donné instruction au préfet de ne pas exiger systématiquement le document délivré par la Crec lors du renouvellement des titres.

**M. Jean-Jacques Hiest, président de la commission.** – En effet, c'est inutile puisque le titre a déjà été présenté !

**Mme Michèle Alliot-Marie, ministre.** – Concernant la justice cadiale, je pense, comme MM. Hiest et Détraigne, qu'elle doit être supprimée ; toutes les affaires, y compris celles relevant du droit local, seront jugées par le magistrat de droit commun. Les cadis seront appelés, je l'ai rappelé dans mon intervention, à remplir d'autres fonctions.

La réforme du statut personnel est indispensable pour parachever l'égalité juridique entre les hommes et les femmes. Madame André, je vous remercie d'avoir cité les noms de ces femmes que j'ai rencontrées au cours de mes séjours à Mayotte ces trente dernières années. Ces femmes ont fait l'histoire de l'île : elles ont défendu non seulement le rattachement de Mayotte à la France mais aussi la fierté de leur capitale, et certains des plus fameux épisodes des chatouilles ont eu lieu lors du transfert de la capitale de Dzaoudzi à Moroni...

Je ne reviens pas sur la polygamie pour m'attarder davantage sur le sort des enfants mineurs. J'ai toujours été frappé par la place accordée aux enfants à Mayotte et l'attachement qu'on leur témoigne. Hélas !, la situation a quelque peu changé et les services publics ainsi que les associations en lien étroit avec la justice doivent intervenir auprès des enfants délaissés, voire abandonnés parce qu'ils sont arrivés étrangers sur l'île.

Sur la question de la fonction publique, évoquée par M. Détraigne, la loi a posé un droit à l'intégration jusqu'au 31 décembre 2010 et le principe d'un corps passerelle, créé à titre transitoire, pour les fonctionnaires qui n'ont pas le niveau requis. Pour l'heure, le système n'a pas été une réussite. Le Gouvernement a donc proposé, en décembre 2008,

des mesures pour le rendre plus attractif, le préfet mène actuellement des négociations, nous devons aller plus loin.

J'en viens au grand enjeu de cette départementalisation que M. Virapoullé, avec talent et passion comme toujours, ainsi que M. Giraud et M. Ibrahim Ramadani ont abordé : le développement économique. Nous avons effectivement tout intérêt à tirer les conséquences des erreurs passées.

**M. Jean-Jacques Hiest, président de la commission.** – Vive les études d'impact ! (*Sourires*)

**Mme Michèle Alliot-Marie, ministre.** – Reste qu'en matière de coordination, des progrès sensibles ont déjà été accomplis grâce au rôle accru que la révision générale des politiques publiques a conféré au préfet. Monsieur Giraud, le contrat de projet 2008-2014 comportera des projets d'infrastructures pour le développement du tourisme ou, plus simplement, des échanges. Je pense notamment à la construction d'une piste longue pour l'aéroport de Dzaoudzi Pamandzi et d'un nouveau quai au port de Longoni.

**M. Jean-Jacques Hiest, président de la commission.** – Ce sont des équipements indispensables !

**Mme Michèle Alliot-Marie, ministre.** – Le Fonds de développement économique permettra de financer d'autres chantiers et je note que le plan de relance contient des projets dans le domaine scolaire à Mayotte.

**M. Jean-Jacques Hiest, président de la commission.** – Exact !

**Mme Michèle Alliot-Marie, ministre.** – Enfin, viennent les relations avec les Comores. La départementalisation ne se fait pas contre les Comores. Madame Assassi, le droit à l'auto-détermination est une liberté fondamentale, celle des peuples à disposer eux-mêmes de leur destin. Votre discours, fort proche de celui lu par votre collègue à l'Assemblée nationale, était inspiré par une même nostalgie stalinienne pour la manière dont l'Union soviétique a imposé son unité aux différents peuples !

**Mme Éliane Assassi.** – Il y a une opposition à la départementalisation, il n'y pas d'homogénéité !

**Mme Michèle Alliot-Marie, ministre.** – Au nom de la liberté, le choix des Mahorais doit être entendu ! (*Applaudissements à droite et au centre*) Vous avez asséné des contre-vérités. Pour avoir occupé des fonctions dans le cabinet du ministre de l'outre-mer en 1974, j'ai participé aux négociations sur l'indépendance des Comores, mais aussi à la rédaction de la Constitution de la République islamique des Comores. Je sais les conditions dans lesquelles on a donné aux Mahorais la possibilité de choisir leur devenir : il n'y pas eu de violences.

**Mme Éliane Assassi.** – Faux !

**Mme Michèle Alliot-Marie, ministre.** – Je n'admettrai jamais que l'on répète ainsi des contre-vérités (*applaudissements à droite et au centre*) afin de les faire passer pour la réalité !

**M. Jean-Jacques Hiest, président de la commission.** – Très bien !

**Mme Michèle Alliot-Marie, ministre.** – Heureusement que le ridicule ne tue pas ! (*Mme Éliane Assassi proteste*)

Parallèlement à la départementalisation, il convient de développer la coopération avec les Comores. Le Président de la République et le Président de l'Union des Comores ont d'ailleurs institué un groupe de travail au plus haut niveau pour mieux contrôler les flux migratoires et lancer des projets communs tels que la construction d'un hôpital à Anjouan. Nous renforcerons cette coopération à condition que ce pays renoue avec la stabilité politique et la démocratie.

Il ne faut pas cependant s'arrêter aux Comores. Comme l'a dit M. Virapoullé, cette coopération doit s'étendre à l'Océan indien. Les intérêts, les besoins sont communs. La départementalisation est l'occasion de faire évoluer les pays de la zone et d'y conforter l'image de la France. Comme par le passé, notre pays demeurera ainsi fidèle à ses engagements, à ses principes et à ses valeurs. (*Applaudissements au centre et à droite*)

*Acte est donné de la déclaration du Gouvernement qui sera imprimée et distribuée.*

**M. le président.** – J'ai été particulièrement heureux de présider cette séance et j'ai beaucoup apprécié l'ensemble des interventions.

*Prochaine séance, mardi 17 février 2009 à 10 heures.*

*La séance est levée à minuit et quart.*

*Le Directeur du service du compte rendu analytique :*

**René-André Fabre**

## ORDRE DU JOUR

du mardi 17 février 2009

### Séance publique

#### A 10 HEURES

##### 1. Questions orales.

#### A 16 HEURES ET LE SOIR

2. Projet de loi organique, adopté par l'Assemblée nationale, relatif à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution (n°183, 2008-2009).

Rapport de M. Jean-Jacques Hiest, fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale (n°196, 2008-2009).

---

### DÉPÔTS

La Présidence a reçu de :

- M. Hugues Portelli une proposition de résolution, présentée au nom de la commission des affaires européennes en application de l'article 73 bis du Règlement, sur la proposition de directive facilitant l'application transfrontière de la législation dans le domaine de la sécurité routière (n°E-3823) ;

- MM. Yvon Collin, Michel Charasse, Mme Anne-Marie Escoffier, MM. Nicolas Alfonsi, Jean-Michel Baylet, Jean-Pierre Chevènement, François Fortassin, Daniel Marsin, Jacques Mézard, Jean Milhau, Aymeri de Montesquiou, Jean-Pierre Plancade, Robert Tropeano et Raymond Vall une proposition de loi visant à exclure du dispositif de service d'accueil les communes de moins de 2 000 habitants.