

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I I I ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République

- Nomination d'un rapporteur sur la proposition de résolution de M. Jean-Marc Ayrault tendant à la création d'une commission d'enquête sur les études commandées et financées par la Présidence de la République et examen de cette proposition (n° 1886) 2
- Examen, en application de l'article 88 du Règlement, des amendements au projet de loi tendant à amoindrir le risque de récidive criminelle et portant diverses dispositions de procédure pénale (n° 1237) (M. Jean-Paul Garraud, rapporteur)..... 19
- Information relative à la Commission..... 24

Mardi

17 novembre 2009

Séance de 11 heures

Compte rendu n° 16

SESSION ORDINAIRE DE 2009-2010

**Présidence
de M. Jean-Luc
Warsmann,
Président**



La séance est ouverte à 11 heures.

Présidence de M. Jean-Luc Warsmann, président.

La Commission examine la proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête sur les études commandées et financées par la Présidence de la République (n° 1886).

M. le Président. L'ordre du jour appelle la nomination d'un rapporteur sur la proposition de résolution de M. Jean-Marc Ayrault et des membres du groupe Socialiste, radical, citoyen et divers gauche et apparentés tendant à la création d'une commission d'enquête sur les études commandées et financées par la Présidence de la République.

J'ai reçu la candidature de Monsieur Thierry Mariani. Qui est favorable à cette nomination ?

Mme Delphine Batho. Je suis candidate ! Mais j'aurais au préalable quelques remarques liminaires à faire...

M. le Président. Notre ordre du jour est limité à la nomination d'un rapporteur, j'enregistre votre candidature.

Mme Delphine Batho. Je demande, en application de l'article 44, alinéa 2, de notre Règlement, qu'il soit procédé à un scrutin sur cette nomination. Je demande également la parole pour pouvoir présenter ma candidature.

M. le Président. Le scrutin est de droit, je fais distribuer immédiatement des bulletins de vote mais je ne vous donne pas la parole, car notre ordre du jour est limité à la nomination d'un rapporteur.

Chacun dispose d'un bulletin ? Je vais procéder à l'appel nominal et je demande aux agents de collecter les bulletins des commissaires qui désirent voter.

M. Bernard Roman. Qu'est-ce que cette normalisation ? Sommes-nous encore dans une République parlementaire ? Dans une commission, on peut présenter sa candidature.

M. le Président commence l'appel nominal des membres de la commission sous les protestations des commissaires du groupe Socialiste, radical, citoyen et divers gauche et de commissaires non inscrits.

M. Bruno Le Roux. C'est une méthode scandaleuse, Monsieur le Président. C'est inadmissible !

M. Alain Vidalies. Je demande qu'il soit établi un compte rendu intégral de cette séance ! Ce qui se passe n'est pas acceptable.

M. le Président poursuit l'appel nominal des membres de la commission.

M. Bernard Derosier. Dans une démocratie, un vote à bulletins secrets suppose une urne et des isoloirs !

Mme Sandrine Mazetier. C'est pathétique !

M. Bruno Le Roux. C'est la « *voyoucratie* » ! Votre méthode, Monsieur le Président, est indigne !

M. le Président. D'autres commissaires demandent-ils à voter ? Si personne ne demande plus à voter, je demande aux secrétaires de la Commission de s'approcher pour procéder au dépouillement.

Mme Sandrine Mazetier et Mme George Pau-Langevin. C'est scandaleux !

M. Bruno Le Roux. C'est honteux ! Les membres du groupe UMP n'étaient pas là, on les attend pour clore le scrutin !

M. Bernard Derosier. Quelle belle image nous donnons !

M. Alain Vidalies. Je demande une réunion immédiate du Bureau de la Commission !

M. le Président. Le scrutin est clos. Je demande aux secrétaires de compter les bulletins et de procéder au dépouillement.

M. François Bayrou. Qu'est-ce que c'est que ce vote où il n'y a même pas d'émargement ?

M. Patrick Bloche. Je tiens à dire que, n'étant pas membre de la commission des Lois, je n'ai pas pris part au vote. Je voudrais être sûr qu'il en est allé de même en face...

M. Bernard Derosier. Monsieur le Président, même vos collègues de la majorité sont affligés !

M. le Président. Monsieur Huyghe, secrétaire de la Commission, s'est approché de la table du dépouillement. Monsieur Vuilque, vous qui êtes également secrétaire de la Commission, voulez-vous bien participer également aux opérations de dépouillement ?

M. Michel Hunault. Je demande la parole.

Mme Brigitte Barèges. Est-il encore possible de voter ?

M. le Président. Non, le scrutin est clos.

Mme Marietta Karamanli. Au nom de quoi les commissaires de l'UMP arrivés en retard auraient-ils le droit de voter alors que je n'ai pas pu moi-même le faire !

M. le Président. Je réitère ma demande à Monsieur Vuilque : voulez-vous venir contrôler les opérations de dépouillement ?

M. Philippe Vuilque. Je ne participerai pas à cette mascarade !

M. le Président. Monsieur Huyghe, voulez-vous annoncer les résultats ?

M. Sébastien Huyghe. Sur trente-sept votants, Madame Delphine Batho a obtenu dix-sept voix, Monsieur Thierry Mariani dix-neuf et il y a un bulletin blanc.

M. le Président. Monsieur Thierry Mariani est donc désigné rapporteur et je l'invite à me rejoindre à la table. Je donne la parole à Michel Hunault qui me l'a demandée.

Mme Delphine Batho. Monsieur le Président, moi aussi j'avais demandé la parole et j'étais candidate !

M. Michel Hunault. J'ai du respect pour le Président que vous êtes et pour la manière dont vous conduisez nos travaux mais j'estime que la sérénité de nos débats aurait mérité une organisation différente de ce vote. Certains de nos collègues, arrivés avec un retard de quelques minutes, n'ont pu voter. Or nous sommes à la commission des Lois dépositaires d'une exigence d'irréprochabilité de nos travaux. Je félicite bien volontiers le rapporteur qui vient d'être élu mais je note qu'il ne l'a été qu'avec une seule voix d'avance.

M. le Président. Deux voix d'avance.

M. Michel Hunault. Compte tenu de la faiblesse de cet écart, j'estime qu'il faut reprendre les opérations de vote. Si je suis opposé sur le fond à la demande de constitution d'une commission d'enquête de nos collègues de l'opposition, je crois qu'il nous faut voter de manière incontestable. J'associe à ma demande mon collègue Jean-Christophe Lagarde qui n'a pas pu voter.

Mme Delphine Batho. Nous abordons une discussion importante. La première demande du groupe SRC est donc de demander que nos débats fassent l'objet d'un compte rendu intégral.

C'est, en effet, la première fois que l'opposition fait usage de ce que l'on appelle le « droit de tirage » tel que prévu par l'article 141, alinéa 2, de notre Règlement. Cet article prévoit la faculté pour chaque président de groupe d'opposition ou de groupe minoritaire de demander l'inscription d'office d'une résolution tendant à la création d'une commission d'enquête. Le Président Warsmann lui-même avait qualifié de « révolution » cette modification de notre Règlement.

Nous voulons aujourd'hui mettre en œuvre ce nouveau droit sur la question des sondages d'opinion de la présidence de la République publiés dans les médias pour influencer le débat démocratique.

Ce droit nouveau concerne l'ensemble du Parlement et, singulièrement, l'opposition. Nous constatons que notre demande dérange l'exécutif.

Si notre demande ne devait pas aboutir à cause d'une manœuvre de procédure, ce serait une décision politique, comme l'a indiqué le professeur Didier Maus.

Le nomination d'un rapporteur qui n'est pas favorable à la mise en place d'une commission d'enquête est inhabituelle, voire sans précédent.

Il y a en effet trois cas de figure pour la désignation du rapporteur : soit il est l'un des auteurs de la proposition de résolution, soit il appartient au même groupe que l'auteur, soit il n'appartient pas au même groupe mais est favorable à la constitution d'une commission d'enquête. C'est notamment le cas du rapporteur Georges Fenech pour la proposition de

résolution tendant à créer une commission d'enquête sur les sectes, du rapporteur Denis Jacquat pour la commission d'enquête relative à la canicule de 2003 ou encore du rapporteur Roland Blum pour la résolution tendant à créer une commission d'enquête sur les conditions de libération des infirmières bulgares détenues en Libye. Voici pourquoi il nous semblait cohérent que ma candidature soit retenue.

Aujourd'hui même, à 10 heures 27, une dépêche de l'AFP annonçait que la commission des Lois devrait juger irrecevable notre proposition de résolution. Or, la commission des Lois n'a pas ce pouvoir. Seul le président de l'Assemblée nationale peut, en application de l'article 138, alinéa 2, déclarer une telle irrecevabilité.

En application de l'article 140, la Commission ne peut que vérifier que les conditions requises sont bien réunies.

Quel que soit le vote de la commission des Lois, il n'existera aucun obstacle réglementaire à ce que notre groupe obtienne, en application de l'article 141, alinéa 2, l'inscription à l'ordre du jour, en séance publique, de cette proposition de résolution.

Le président de l'Assemblée nationale a d'ailleurs reconnu que les nouvelles dispositions du Règlement rendent « quasi-automatique » la création d'une commission d'enquête puisqu'il faut que trois cinquièmes des membres de l'Assemblée s'y opposent pour en empêcher la création.

Nous nous interrogeons également sur les raisons du renvoi de cette proposition de résolution à la commission des Lois. En effet, la commission des Finances aurait tout à fait pu être saisie, de même que la commission des Affaires culturelles, compétente en matière de médias. J'observe d'ailleurs que c'est la commission des Affaires étrangères qui a examiné la proposition de résolution qui a conduit à la création de la commission d'enquête sur les conditions de libération des infirmières bulgares. Pourquoi donc ce renvoi à la commission des Lois alors que l'article 140 du Règlement prévoit un renvoi à la commission compétente au fond ?

M. Dominique Perben. Je constate que l'énervement appelle l'énervement...

En tant que membre de la commission des Lois, je souhaite m'exprimer sur le point de vue que doit avoir notre commission sur cette proposition de résolution.

À l'occasion de la révision constitutionnelle, nous nous sommes demandés jusqu'où nous souhaitions aller dans le régime présidentiel. Le choix opéré par le Constituant en 2008 est clair : nous restons dans l'équilibre de la Constitution de 1958, les pouvoirs du Gouvernement sont définis à l'article 20, le Parlement est revalorisé et la seule modification concernant les relations avec le Président de la République consiste à lui permettre, dans des circonstances assez exceptionnelles, de venir s'exprimer devant le Parlement réuni en Congrès.

L'initiative du groupe SRC modifie-t-elle cet équilibre constitutionnel ? Oui.

La question du contrôle des fonds publics se pose. Mais j'observe que la Cour des comptes a publié des éléments d'information très clairs. Aller au-delà, avec une commission d'enquête, sur l'examen des choix faits par le Président de la République et ses proches collaborateurs, ce serait modifier l'équilibre général de la Constitution. Cela reviendrait à mettre en cause la responsabilité du Président de la République devant le Parlement. Je serais

hostile à une révision constitutionnelle qui tendrait à cela. C'est pourquoi j'estime qu'une telle démarche n'est pas possible dans notre cadre institutionnel actuel.

M. le Président. Sur les conditions de déroulement du vote, je rappelle que la désignation d'un rapporteur était le premier point de l'ordre du jour et que la Commission était convoquée à 11 heures. Il appartient à tous les commissaires d'arriver à l'heure.

L'article 44 du Règlement prévoit que le vote par scrutin est de droit lorsqu'il est demandé par un membre de la Commission s'il s'agit d'une désignation personnelle, ce qui est le cas. J'observe que les candidats n'ont jamais développé les arguments appuyant leur candidature devant la Commission et qu'elle a toujours procédé directement au scrutin.

S'agissant du renvoi de cette proposition de résolution à la commission des Lois, je rappelle que c'est à la présidence qu'il incombe de renvoyer un texte à la commission compétente.

En ce qui concerne la dépêche AFP évoquée, je précise que je n'ai pris aucune position sur le débat actuel, ce que, d'ailleurs, un journal du soir a relevé, et je vous demande de m'en donner acte. Je précise enfin qu'un compte rendu sera établi par le secrétariat de la Commission.

M. Thierry Mariani, rapporteur. Depuis la réforme du Règlement de l'Assemblée nationale du 27 mai 2009, une nouvelle possibilité a été ouverte aux présidents de groupes d'opposition ou minoritaire. En vertu de l'article 141 du Règlement, chacun d'eux peut demander en Conférence des Présidents, une fois par session ordinaire, à l'exception de celle précédant le renouvellement de l'Assemblée, l'inscription d'office d'un débat sur une proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête.

C'est dans ce cadre, défini par notre Règlement, qu'il revient à la commission des Lois d'examiner la proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête sur les études commandées et financées par la Présidence de la République. Cette proposition a en effet été renvoyée à la commission des Lois par le Président de l'Assemblée dès le 23 juillet 2009, lors de son dépôt sur le bureau de l'Assemblée nationale, sans que personne n'ait à l'époque contesté ce renvoi.

Avant tout examen en opportunité de la proposition de résolution, la commission doit examiner la recevabilité de ladite proposition, tel un juge qui est d'abord tenu d'examiner la recevabilité d'une requête.

Une proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête doit remplir les conditions fixées par les articles 137 à 139 du Règlement. À ce titre, elle doit :

— déterminer précisément les faits devant donner lieu à enquête ou les services ou entreprises publics dont la commission doit examiner la gestion, conformément à l'article 137 du Règlement ;

— ne pas avoir le même objet qu'une commission d'enquête, ou qu'une mission d'information bénéficiant des prérogatives d'une commission d'enquête, qui a rendu ses travaux dans les douze mois qui précèdent, conformément à l'article 138 du Règlement ;

— ne pas porter sur des faits pour lesquels des poursuites judiciaires sont en cours, conformément à l'article 139 du Règlement.

Chacune de ces trois conditions de recevabilité est remplie par la proposition de résolution : son objet est précis ; il n'y a pas eu de commission d'enquête sur le même objet au cours de l'année passée ; et enfin, comme Madame la garde des Sceaux l'a fait savoir au Président de l'Assemblée nationale par une lettre du 5 novembre 2009, il n'y a pas de poursuites judiciaires en cours.

Toutefois, pour la première fois, Madame la garde des Sceaux invoque dans cette même lettre d'autres motifs d'irrecevabilité de la proposition de résolution, au regard de la Constitution :

— elle ne respecterait pas l'article 51-2 de la Constitution, issu de la révision du 23 juillet 2008, selon lequel la création de commissions d'enquête au sein des assemblées parlementaires ne peut intervenir que dans le cadre du contrôle de l'action du Gouvernement ou de l'évaluation des politiques publiques ;

— elle ne respecterait pas le principe de l'autonomie financière de la présidence de la République ;

— elle ne respecterait pas le régime particulier de responsabilité du Président de la République, prévu par les articles 53-2, 67 et 68 de la Constitution.

Nous devons examiner attentivement chacun de ces motifs d'irrecevabilité.

Jusqu'à la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, les commissions d'enquête parlementaire étaient régies par les seules dispositions de l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires et par les dispositions propres au règlement de chacune des deux assemblées.

L'article 51-2 a été introduit par la voie d'un amendement de M. Gérard Charasse et de ses collègues radicaux, présenté à l'Assemblée nationale lors de l'examen en deuxième lecture en séance du projet de loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la V^e République. Une lecture restrictive de l'article 51-2 de la Constitution pourrait conduire à encadrer très sévèrement la faculté pour les deux chambres de créer des commissions d'enquête.

Mais votre rapporteur, attaché à la conception traditionnellement large des pouvoirs d'enquête du Parlement, considère que le Parlement n'a point entendu se lier de la sorte. Des commissions d'enquête ont été créées, avant l'introduction de l'article 51-2 dans la Constitution, sur la situation du Crédit lyonnais en juillet 1994, sur les causes économiques et financières de la disparition d'Air Lib en juin 2003, sur les dysfonctionnements de la justice dans l'affaire dite d'Outreau en juin 2006, pour ne citer que quelques exemples. Demain, la création de telles commissions d'enquête doit demeurer possible.

Les travaux préparatoires de la révision constitutionnelle vont d'ailleurs également en ce sens. M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur au nom de la commission des Lois du Sénat, avait ainsi expliqué que « *la définition du champ de compétence des commission d'enquête qui figure à l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 n'est en rien modifié par la rédaction adoptée par l'Assemblée nationale [pour le nouvel article 51-2]* ».

À ce titre, l'invocation de l'article 51-2 de la Constitution ne saurait avoir pour conséquence de rendre irrecevable la présente proposition de résolution.

Venons-en au deuxième argument de Madame la garde des Sceaux, selon lequel, en proposant d'enquêter sur les dépenses de la Présidence de la République en matière d'études d'opinion, la proposition de résolution ne respecterait pas le principe d'autonomie financière de la Présidence de la République.

L'argument ne semble pas pertinent à votre rapporteur. En effet, le principe d'autonomie financière ne s'oppose pas au fait que la commission des Finances de chacune des deux assemblées désigne chaque année un rapporteur spécial en charge des crédits de la mission « Pouvoirs publics ». Ce rapporteur spécial chargé, à l'instar de tous les rapporteurs spéciaux, de suivre et de contrôler l'utilisation des crédits, dispose à cette effet d'un pouvoir de contrôle sur pièces et sur place, et de la faculté de se faire communiquer tous les renseignements et documents d'ordre financier et administratif qu'il demande, en vertu de l'article 57 de la loi organique relative aux lois de finances.

Demeure le troisième motif d'irrecevabilité : pouvons-nous enquêter spécifiquement sur des faits ayant pour objet ou pouvant avoir pour conséquence de mettre en cause la responsabilité du Président de la République ?

La réponse à cette question est clairement négative. En effet, comme le prévoit le premier alinéa de l'article 67 de la Constitution : « *Le Président de la République n'est pas responsable des actes accomplis en cette qualité, sous réserve des dispositions des articles 53-2 et 68.* »

Le régime particulier de responsabilité du Président de la République, qui ne peut qu'être traduit devant la Cour pénale internationale ou être destitué par le Parlement constitué en Haute Cour en cas de manquement à ses devoirs manifestement incompatible avec l'exercice de son mandat, s'oppose à ce qu'une commission d'enquête parlementaire mette en cause ou puisse conduire à mettre en cause la responsabilité du chef de l'État.

Or, de ce point de vue, l'objectif des auteurs de la proposition de résolution est très clairement de s'en prendre au Président de la République, alors que le directeur de cabinet du Président de la République a récemment présenté à la commission des Finances de l'Assemblée nationale, lors d'une audition publique le 13 octobre 2009, tous les éléments d'informations relatifs aux études commandées par la Présidence de la République.

Je vous invite par conséquent à constater que la proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête sur les études commandées et financées par la Présidence de la République est manifestement, et probablement volontairement, contraire à la Constitution. Dès lors, il n'y a pas lieu de poursuivre les travaux de la commission des Lois non plus que de présenter un rapport.

Mme Delphine Batho. Je rappelle tout d'abord que nous contestons les modalités de désignation du rapporteur, même si la personne désignée n'est pas en cause.

La Commission n'est pas juge de la recevabilité de la proposition de résolution. Elle ne peut que vérifier, en application de l'article 140 du Règlement, si les conditions sont réunies. L'irrecevabilité ne peut être déclarée que par le Président de l'Assemblée nationale.

Le rapporteur a évoqué le courrier de la garde des Sceaux. Je relève qu'elle est particulièrement mal placée pour invoquer la séparation des pouvoirs car elle formule des injonctions au Président de l'Assemblée nationale.

Je donne acte au rapporteur de son interprétation de l'article 51-2 de la Constitution.

J'observe que le droit des parlementaires de constituer une commission d'enquête est un droit fondamental qui ne peut être limité que par des dispositions expresses. En l'espèce, il n'y a pas d'information judiciaire en cours, donc il n'y a pas de risque d'atteinte à la séparation des pouvoirs avec l'autorité judiciaire. De même, l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires précise que les rapporteurs des commissions d'enquête *« sont habilités à se faire communiquer tous documents de service, à l'exception de ceux revêtant un caractère secret et concernant la défense nationale, les affaires étrangères, la sécurité intérieure ou extérieure de l'État, et sous réserve du respect du principe de la séparation de l'autorité judiciaire et des autres pouvoirs »*.

En pratique, le seul obstacle à la commission d'enquête, c'est le secret. Une commission d'enquête a vocation à recueillir des éléments d'information et non pas à mettre en cause la responsabilité du Président de la République.

Il n'est pas non plus question de remettre en cause l'autonomie financière de la Présidence de la République. Si vous employiez cet argument, cela reviendrait à considérer que le rapporteur spécial de ces crédits porterait atteinte à la séparation des pouvoirs. C'est absurde !

Il y a eu un précédent sur un sujet touchant un domaine d'intervention de la Présidence de la République, avec la commission d'enquête sur les conditions de libération des infirmières bulgares détenues en Libye. A l'époque, un débat avait eu lieu à la commission des Affaires étrangères pour savoir si la création d'une telle commission d'enquête heurtait ou non la séparation des pouvoirs. Plusieurs collègues de la majorité étaient intervenus. M. Jean-Marc Roubaud avait alors indiqué qu'il considérait qu'il ne fallait pas créer de commission d'enquête et que les explications fournies par la Présidence de la République étaient claires et que la commission d'enquête n'avait pas à s'interroger sur le champ de la coopération entre la France et la Libye. M. Jean-Marc Nesme avait souligné que *« le Parlement n'avait pas à interférer dans le domaine de l'exécutif »* et avait estimé *« que le Président de la République avait apporté les clarifications nécessaires »*. Il jugeait, en outre, étonnant que le Parlement décide d'enquêter sur des actes ayant eu une issue favorable.

Le Président Axel Poniatowski avait, à cette occasion, indiqué que de nombreux commissaires partageaient ces interrogations, mais que *« les membres du groupe majoritaire à l'Assemblée nationale se doivent de favoriser la plus totale transparence des activités du gouvernement »*.

Le rapporteur, M. Roland Blum, avait insisté sur le fait *« qu'une commission d'enquête permettra de valoriser le pouvoir du Parlement, et que son champ devra s'étendre à la coopération franco-libyenne puisque l'évolution de cette dernière est en partie liée à la libération des infirmières et du médecin bulgares »*.

Il y a donc un précédent portant sur des domaines pour lesquels on aurait pu considérer qu'il y avait une sorte de séparation des pouvoirs intangibles, qui n'a pas fait obstacle à la création d'une commission d'enquête.

Par ailleurs, il est inexact de dire que le directeur de cabinet du Président de la République et le ministre des Relations avec le Parlement auraient apporté, à l'occasion du

débat budgétaire, toutes les informations nécessaires. Le ministre des Relations avec le Parlement a ainsi indiqué que la Présidence de la République ignorait les montants facturés par les instituts de sondage au cabinet Publifact.

Les parlementaires n'ont pas eu accès au contenu de ces sondages d'opinion, sur lequel la Cour des comptes s'est fondée pour affirmer qu'il s'agissait des mêmes que ceux publiés par certains médias. Un contrôle parlementaire est bel et bien nécessaire et je pense que les arguments tendant à dire que la commission d'enquête mettrait en cause la responsabilité du Président de la République, alors que tel n'est pas son objet, ne tiennent pas debout.

M. Guy Geoffroy. Le rapporteur et Dominique Perben ont bien relevé les problèmes de constitutionnalité que pose cette proposition de résolution.

Il me semble que nous sommes devant un paradoxe. Je me souviens que, sous la législature précédente, j'ai souvent eu l'occasion d'échanger devant l'Assemblée avec René Dosière lorsque celui-ci demandait une « levée du voile » sur les comptes de la Présidence de la République, qu'il a alors commencé à obtenir. Sous la présente législature, l'évolution a été considérable dans la voie de la transparence de l'utilisation de sa dotation par la Présidence de la République. D'ailleurs, jeudi dernier en séance publique, nous avons assisté à un concert d'onctuosité, le rapporteur spécial comme l'ensemble des intervenants se félicitant des progrès ainsi obtenus. En effet, le contrôle effectué par la Cour des comptes ou l'audition du directeur de cabinet du Président de la République par la commission des Finances sont des signes tangibles de cette évolution positive.

Alors que dans ce domaine des comptes de la Présidence de la République, encore totalement opaque il y a 20 ans, nous sommes véritablement passés « de l'ombre à la lumière », cette question suscite aujourd'hui une agressivité croissante de nature exclusivement politique. Cette situation est donc réellement paradoxale. Alors que l'opposition se présente comme cherchant à faire valoir un droit que la Constitution lui garantirait, il s'agit en réalité d'un combat purement politique.

L'objectif des auteurs de la proposition de résolution est de mettre en cause la responsabilité du Président de la République alors que celui-ci est uniquement responsable, soit directement devant le peuple, soit devant la Haute Cour, mais en aucun cas devant les assemblées. La création de la commission d'enquête sur les infirmières bulgares, avec l'accord du Président de la République, ne saurait avoir valeur de précédent permettant dorénavant au Parlement d'enquêter sur le Président de la République. Cela ne serait pas acceptable et serait contraire à la lecture combinée des articles 51-2, qui traite des conditions de recevabilité des commissions d'enquête, et 24, qui fonde le contrôle du Parlement sur le seul Gouvernement, de la Constitution. Il est ainsi très clair qu'il est possible de créer des commissions d'enquête concernant le Gouvernement, mais pas le Président de la République.

Le groupe UMP s'oppose donc à ce défaussement du politique vers le pseudo-constitutionnel et à cette proposition de résolution manifestement contraire à nos institutions. Nous sommes très attachés à la Constitution de 1958, adaptée en 1962, et nous refusons qu'elle soit déstabilisée par un coup politique. Si vous voulez mettre en cause la responsabilité du Président de la République, utilisez les procédures constitutionnelles et tentez d'aller devant la Haute Cour !

(applaudissements sur les bancs du groupe UMP).

M. Michel Hunault. Je voudrais dire que je rejoins totalement les conclusions du rapporteur. J'ai par ailleurs écouté avec attention Mme Batho, et je vois bien quelles sont ses finalités.

En ce qui concerne le champ de compétence d'une éventuelle commission d'enquête, on ne peut pas dire qu'il n'existe pas un vrai contrôle du Parlement sur les crédits utilisés par la Présidence de la République. Je rappelle que pour la première fois, la Cour des comptes exerce un authentique contrôle dans ce domaine. Il en est de même pour le Parlement qui exerce son contrôle par l'intermédiaire de la commission des Finances et de son rapporteur spécial. Jamais un rapporteur spécial n'avait pu aller aussi loin dans le contrôle des comptes de la Présidence, et le groupe Nouveau Centre s'en félicite !

Enfin, je rejoins l'avis de Guy Geoffroy, si l'opposition veut mettre en cause la responsabilité du Président de la République, elle doit le faire devant la Haute Cour.

Mme Sandrine Mazetier. En premier lieu, je veux protester contre les modalités d'organisation du vote par vous-même, M. le Président : ce vote a été ouvert mais n'a jamais été clos et on ne sait pas qui a participé à la désignation de quelqu'un que je me refuse à considérer comme le rapporteur. Je demande donc à voir la liste d'émargement, l'urne utilisée et la composition du bureau électoral. Les conditions dans lesquelles ont eu lieu ce vote n'honorent pas notre commission.

M. le Président, vous dites ne pas avoir pris publiquement position sur la question de la recevabilité de la demande de commission d'enquête, mais la façon dont vous avez procédé à la désignation du rapporteur, dans ces conditions d'opacité et de confusion, est en soi une prise de position ! Le débat sur la compétence de la commission des Lois n'a été ouvert qu'à l'issue de ce simulacre de désignation.

Quant au rapporteur, M. Thierry Mariani, il a déjà été désigné pour préparer de nombreux rapports qu'il n'a manifestement pas le temps de mener à bien, comme ceux sur l'application des lois de 2006 et 2007 sur l'immigration, compte tenu de ses nombreuses occupations et de sa campagne électorale pour les élections régionales. Pourtant, il s'avère brusquement disponible pour rapporter aujourd'hui, alors même que nos collègues n'ont pas été éclairés sur ses capacités à mener bien sa mission !

La lecture du Règlement de l'Assemblée nationale est claire : la commission des Lois n'est en rien habilitée à se prononcer sur la recevabilité d'une proposition de résolution. Cette compétence appartient, aux termes de l'article 138, au seul Président de l'Assemblée nationale, qui s'est déjà prononcé en faveur de la recevabilité. Le Règlement précise d'ailleurs qu'en cas de doute, il revient au Bureau de l'Assemblée nationale de se prononcer, mais certainement pas à la commission des Lois. Ainsi, j'estime que nous n'avons absolument pas à tenir compte de l'exposé de M. Mariani, au demeurant intéressant, sur la recevabilité de la demande de commission d'enquête.

Je ne reviendrai pas sur l'analyse fantaisiste de la garde des Sceaux qui est sortie de son rôle, lequel est uniquement d'indiquer si des poursuites sont en cours en lien avec l'objet d'une proposition de résolution.

Mes chers collègues, je crois qu'il faut savoir ce que vous voulez ! Si vous souhaitez que notre Constitution soit vivante, ce qui était la motivation alléguée d'une révision constitutionnelle que nous n'avons pas votée, alors vous devez reconnaître au Parlement un

pouvoir de contrôle plein et entier. Vous devez notamment accepter le seul et unique droit dont dispose l'opposition : celui d'obtenir, une fois par session, la création d'une commission d'enquête. Les seules limites posées sont l'existence de procédures judiciaires ou un vote de l'Assemblée à la majorité des trois cinquièmes. En refusant l'inscription à l'ordre du jour de la proposition de résolution, vous bafouez un texte que vous avez vous-même voté et accroissez indûment les compétences de la commission des Lois !

Au même titre que la Cour des comptes ou que le rapporteur spécial, l'Assemblée nationale est parfaitement compétente à s'intéresser à l'utilisation de l'argent public, y compris par la Présidence de la République.

M. Jean-Jacques Urvoas. Je voudrais tout d'abord féliciter le rapporteur qui a réussi, immédiatement après sa désignation, à nous faire un exposé remarquable sur le plan constitutionnel et réglementaire, alors que j'ai moi-même eu besoin de tout le week-end pour préparer l'intervention que je vais vous présenter... ! Lorsque je me remémore les débats préalables à la révision constitutionnelle au cours desquels nous avons évoqué la question de la publicité des travaux des commissions, je me dis que celle-ci serait vraiment nécessaire.

J'estime que Mme Alliot-Marie n'a pas la compétence pour décider de la recevabilité d'une résolution demandant la création d'une commission d'enquête. Et nous ne disposons pas davantage de cette compétence. Pour notre part, nous ne faisons rien d'autre que de mettre en œuvre l'article 14 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, qui fait partie du bloc de constitutionnalité, et qui dispose que « *tous les Citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs Représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée* ». En l'occurrence, nous cherchons bien à déterminer l'emploi de la contribution publique, et certainement pas à mettre en cause la responsabilité de quiconque ! Nous devons en effet savoir comment 3 millions d'euros de fonds publics ont été utilisés pour commander des sondages favorables à celui qui les a demandés, lesquels ont ensuite été diffusés dans la presse.

Une question se pose : le Président de la République fait-il partie du champ de contrôle de l'article 24 de la Constitution ? On nous oppose la séparation des pouvoirs, mais il s'agit d'un argument que l'on utilise lorsque l'on est à court de véritables arguments ! La Cour des comptes est ainsi une juridiction et pourtant elle contrôle l'utilisation des fonds publics par la Présidence de la République. Par ailleurs, je souhaite rappeler que le Conseil d'État a décidé, par un arrêt François Hollande et Didier Mathus contre CSA du 8 avril 2009, que le temps de parole du Président de la République à la télévision devait, lorsqu'il participe au débat politique national, s'imputer sur le temps de parole de la majorité gouvernementale. Enfin, on ne peut pas prétendre que la commande de sondages d'opinion fasse partie des compétences régaliennes du Président de la République.

Par ailleurs, à l'article 89, alinéa 5, de la Constitution, il est écrit que « *la forme républicaine du Gouvernement ne peut faire l'objet d'une révision* ». Cette formule est issue de la loi constitutionnelle du 14 août 1884 : au cours des débats, le président du Conseil Jules Ferry avait expliqué que cette formule visait à s'opposer au retour à la monarchie et à préserver de la fonction présidentielle. Si en 1884 cette formule a été ainsi définie, il ne me choque pas que l'on en ait encore cette lecture aujourd'hui.

Enfin, je voudrais rappeler à mes collègues de l'UMP le discours prononcé par Nicolas Sarkozy à Épinal le 12 juillet 2007, dans lequel il déclarait : « *Au nom de quoi le chef*

de l'État, qui devrait être le premier des Français, serait donc le seul à devoir s'organiser pour ne pas avoir à assumer ses responsabilités ? Je suis responsable ».

Au total, ne nous cachons pas derrière le droit, il y aujourd'hui pour vous un simple avis d'opportunité politique à donner. Vous nous avez dit que vous étiez contre, cela se suffit sans qu'il soit besoin que vous vous masquiez derrière des palinodies juridiques.

M. François Bayrou. J'ai été très intéressé par l'intervention de Thierry Mariani, qui répond aux différentes objections qui avaient été opposées à la proposition de résolution.

Il a souligné, d'une part, qu'aucun des trois moyens d'irrecevabilité prévus par le Règlement n'est ici fondé, ce qui signifie que la proposition de résolution est recevable, et, d'autre part, que l'autonomie financière de la Présidence de la République n'est pas mise en cause par cette proposition de résolution. Cette analyse est semble-t-il partagée par l'ensemble des sensibilités politiques représentées à la commission des Lois.

Toutefois, il a considéré que la proposition de création d'une commission d'enquête est contraire aux dispositions constitutionnelles sur l'absence de responsabilité du Président de la République prévue par l'article 67. Il convient de s'interroger sur le type de responsabilité dont il s'agit. L'article 67 de la Constitution relève du titre relatif à la Haute Cour et non du titre relatif au Président de la République. On peut en déduire que seule la responsabilité pénale du Président de la République est concernée. Or la proposition de résolution n'a évidemment pas pour objet de mettre en cause la responsabilité pénale du Président de la République. Seule sa responsabilité politique est en cause.

Je partage l'opinion de Jean-Jacques Urvoas sur l'argument selon lequel le Parlement ne pourrait pas contrôler l'action du Président de la République, mais seulement celle du Gouvernement. Or la Cour des comptes, qui aux termes de l'article 47-2 de la Constitution est chargée d'assister le Parlement dans le contrôle de l'action du Gouvernement, a contrôlé les finances de la Présidence de la République. Il en ressort que le terme de « gouvernement » dans la Constitution désigne au sens large l'ensemble du pouvoir exécutif. La proposition de création d'une commission d'enquête n'est donc pas irrecevable.

Au demeurant, si le Parlement considérait qu'il ne peut exercer aucun contrôle sur les dépenses de la Présidence de la République en matière de sondages, dont certains considèrent qu'ils pèsent sur la formation de l'opinion, il renoncerait à ses compétences fondamentales de veiller à l'équilibre des pouvoirs dans la République, ce qui n'est pas imaginable. L'opinion publique interprétera cela comme le signe que l'on cherche à dissimuler des usages non admissibles de l'argent public. Le Parlement ne peut pas accepter qu'on lui cache l'utilisation de l'argent public.

M. Jean-Marc Ayrault. J'ai expliqué à deux reprises le sens de l'initiative du groupe SRC de demander la création d'une commission d'enquête. La responsabilité que vous prenez en la refusant est particulièrement grave. Tenter d'empêcher l'action de contrôle de l'Assemblée, alors qu'un « droit de tirage » a été institué, est un fait politique dont vous ne mesurez pas les conséquences. Je rappelle que, pour interdire la constitution de la commission d'enquête dans le cadre du « droit de tirage », il faut que trois cinquièmes des députés votent contre en séance publique. Jusqu'à présent, la question ne se posait pas puisque les demandes émanant de l'opposition étaient systématiquement rejetées.

La situation de la commission d'enquête n'est pas différente de celle de la commission d'enquête sur la libération des infirmières bulgares. Il n'est donc pas possible d'invoquer maintenant la séparation des pouvoirs. Allez-vous supprimer les fonctions du rapporteur spécial qui contrôle les comptes de l'Élysée, assumées par Jean Launay ? L'UMP a peur que le Parlement contrôle l'ensemble de l'exécutif et a décidé qu'il ne serait pas possible de faire la lumière sur la question des sondages.

Le Premier Ministre lui-même théorise le fait que le pouvoir exécutif revient au Président de la République, le Premier ministre n'étant qu'un exécutant. Ce changement de nature des institutions est un fait incontestable. On voit notamment que certains projets de loi ne sont pas préparés par les ministères compétents, mais par les collaborateurs du Président de la République comme c'est le cas pour la réforme territoriale et des modes de scrutins. Si le Parlement ne pouvait plus exercer son pouvoir de contrôle sur le pouvoir exécutif en raison de cette évolution, ce serait un déni de démocratie. Je demande que la même solution soit retenue pour cette commission d'enquête que pour celle relative à la libération des infirmières bulgares, à l'époque où le « droit de tirage » n'existait pas. La commission des Lois aurait dû se limiter à désigner un rapporteur sur la proposition de résolution car elle n'est pas compétente pour en examiner la recevabilité.

À ce sujet, pendant la réunion du groupe SRC de ce matin, nous avons appris les conditions dans lesquelles il avait été procédé au vote sur l'élection du rapporteur, avec hâte, sans émargement, sans que tout le monde puisse voter. C'est un coup de force dont le président de la commission des Lois a pris la responsabilité.

Seul le président de l'Assemblée nationale peut déclarer irrecevable une proposition de résolution. Or, la présente proposition de résolution a été déposée en juillet et renvoyée le 23 juillet à la commission des Lois – pour ma part, je pense qu'elle aurait pu l'être à la commission des Finances –, ce qui indique que le président de l'Assemblée nationale l'avait jugée recevable. Comme la garde des Sceaux a indiqué qu'aucune poursuite judiciaire n'est en cours, toutes les conditions sont remplies pour créer une commission d'enquête. Il ne reste plus que le vote de l'Assemblée nationale, pour lequel la date du 9 décembre a été prévue à l'ordre du jour de la séance publique, pendant la semaine consacrée au contrôle.

N'essayez pas d'empêcher la création de cette commission d'enquête par des manœuvres. L'opinion publique ne croira pas que le Président de la République n'est pas le chef de l'exécutif. Les Français jugeront sévèrement ce que vous vous apprêtez à faire.

M. René Dosière. En tant que membre de la commission des Lois, je ne peux que m'associer aux propos de Sandrine Mazetier et de Delphine Batho sur le déroulement de l'élection du rapporteur et j'ai honte de voir qu'on peut voter dans de telles conditions. En outre, le choix du rapporteur rompt avec la pratique constante de notre assemblée de désigner un rapporteur qui est favorable à la proposition de loi.

Sur le fond, la majorité prétend que si l'on veut connaître l'utilisation de l'argent public par la Présidence de la République, on met en cause la responsabilité du Président de la République. C'était déjà l'argument invoqué contre mes investigations sur le budget de l'Élysée, notamment par Jean-François Copé. La décision du Président de la République d'être plus transparent sur ses comptes constitue un progrès, mais ce progrès a ses limites.

L'affaire des sondages en est un exemple. Il y a un peu plus d'un an, la question que j'avais posée sur le coût des sondages pour l'année 2008 est restée sans réponse alors qu'en

2005, on m'avait répondu que 300 000 euros avaient été dépensés pour des sondages. Puis la Cour des comptes a constaté que les sondages avaient été commandés dans des conditions particulièrement irrégulières et a fourni quelques chiffres partiels. Cette année, le rapporteur spécial de la commission des Finances a fait auditionner le directeur de cabinet du Président de la République, qui a révélé la somme faramineuse de 3 millions d'euros de dépenses en matière de sondages. La commission des Finances a ensuite obtenu la liste des sondages demandés et a pu constater, d'une part, leur nombre invraisemblable, avec environ un sondage par jour, et, d'autre part, certains choix de sujets qui interpellent, comme la situation politique en Île-de-France ou les têtes de listes aux élections européennes. Dans ce contexte, il paraît légitime d'approfondir cette question.

La proposition de résolution pose une question précise et ne met pas en cause la responsabilité du Président de la République. Or, l'objet des commissions d'enquête est bien d'établir la vérité sur des faits précis, et non nécessairement la responsabilité de l'exécutif. Un refus enlèverait donc toute portée à la modification constitutionnelle sur le « droit de tirage », pour des raisons d'opportunité. C'est une décision politique. Si vous considérez que la création d'une commission d'enquête doit mettre en cause la responsabilité de l'exécutif d'une manière ou d'une autre, il deviendra quasiment impossible d'en créer.

M. Jean-François Copé. Pour éclairer les travaux de la commission des Lois, je souhaite à mon tour vous faire part de ma position, après l'échange que j'ai eu ce matin avec Jean-Marc Ayrault en Conférence des Présidents.

Cette affaire nous amène à nous poser la question majeure de ce que doit être une commission d'enquête. Ce matin, le groupe communiste a souhaité savoir s'il pouvait demander la création d'une commission d'enquête sur France Télécom. À mon sens, aucune des deux demandes de création d'une commission d'enquête ne se justifie.

S'agissant de la proposition de résolution du groupe SRC, la logique de la séparation des pouvoirs doit être comprise de manière stricte. Le Président de la République n'est pas responsable devant le Parlement, contrairement au Gouvernement.

En revanche, le Parlement est compétent pour le contrôle des comptes, comme le prévoit la loi organique relative aux lois de finances. Ce contrôle peut également être effectué par la Cour des comptes. Celle-ci a fait savoir qu'elle n'a constaté aucune irrégularité et a formulé des recommandations qui seront suivies. Le Parlement s'est également saisi de la question : la commission des Finances a convoqué, de manière inédite, les collaborateurs du Président de la République qui ont donné plus d'éléments que la Présidence de la République n'en a jamais fournis. J'ai regretté à cette occasion de ne pas avoir pris ce type d'initiative sous les présidences précédentes.

Si le Parlement va au-delà des informations qu'il a reçues et qui ont permis de vérifier la régularité de l'utilisation de l'argent public, notamment le respect du budget voté et de la séparation entre l'ordonnateur et le comptable, il s'engagera dans un contrôle d'opportunité, qui relève de la politique politicienne et non d'une commission d'enquête. Nous nous sommes posés des questions similaires pour le choix des sujets d'études du Comité d'évaluation et de contrôle (CEC), qui doit engager une démarche d'évaluation conjointe de la majorité et de l'opposition et non de politique partisane.

En conséquence, j'invite mes collègues à ne pas adopter la proposition de résolution et, plus largement, à engager au sein de la commission des Lois une réflexion sur la vocation

des commissions d'enquête. Elles ne doivent pas être un outil supplémentaire pour l'opposition aux fins de faire de la politique politicienne. Elles doivent, en outre, être réservées aux affaires graves, ce qui n'est pas le cas en l'espèce. Les sujets que l'opposition propose dans le cadre du droit de tirage doivent être de vrais sujets. À l'inverse la commission d'enquête sur la libération des infirmières bulgares n'a pas fait de découvertes passionnantes et ses travaux n'ont rapidement réuni qu'un nombre très limité de députés. Quand on choisit des sujets qui manquent d'épaisseur, on ne peut pas avoir une commission d'enquête fructueuse.

M. Bruno Le Roux. J'ai inauguré mon premier mandat de commissaire aux lois sous la présidence de M. Pierre Mazeaud, sous l'autorité duquel j'estime avoir beaucoup appris comme parlementaire. Je constate que la commission des Lois a, à chaque reprise, été le théâtre de rapports de forces, au cours desquels il est arrivé que les demandes de l'opposition restent lettre morte. Pour autant, jamais je n'ai assisté à un affrontement ressemblant d'aussi près que ce matin à ceux que nous pouvons avoir dans l'enceinte de l'hémicycle.

A chaque fois, les réunions de commission ont été l'occasion de débats, d'explications préalables et, *in fine*, de votes. Or, M. le président, vous avez rompu avec cette tradition en installant d'emblée le rapport de forces, avant même la confrontation des arguments de fond. Je le regrette profondément.

Le Président de l'Assemblée nationale a renvoyé à la commission des Lois le soin de vérifier que sont remplies, au regard des critères posés par le Règlement de notre Assemblée, les conditions de recevabilité de la commission d'enquête que le groupe SRC propose dans le cadre de son droit d'initiative. En l'espèce, comme l'a reconnu d'ailleurs le rapporteur, cette recevabilité ne peut être écartée.

Sans nul doute chacun est-il en droit, comme l'a fait le président du groupe UMP, de se prononcer sur la base d'arguments politiques. Cependant, la commission des Lois doit seulement éclairer le vote de l'Assemblée nationale, rien de plus.

Sur le fond, le Parlement est dans son rôle quand il réclame de contrôler les agissements de l'exécutif. La séparation des pouvoirs n'interdit pas le contrôle des pouvoirs. Or, en la matière, de légitimes questions se posent sur l'utilisation par la Présidence de la République de certains fonds à des fins de sondage de l'opinion publique.

Je conclurai mon propos en exprimant deux souhaits. Tout d'abord, je demande que le compte rendu de cette réunion reflète exactement les conditions de la désignation du rapporteur, en indiquant nominativement les députés présents et en faisant figurer la liste d'émargement du vote. A défaut, la désignation à laquelle il a été procédé ne serait qu'un coup de force caduc. Ensuite, j'appelle la Commission à considérer que les critères au regard desquels est examinée la recevabilité d'une demande de création d'une commission d'enquête sont remplis, ouvrant par là même la voie à la consultation de l'Assemblée nationale lors d'une séance publique.

M. Patrick Bloche. Je m'exprimerai en ma qualité de membre de la commission des Affaires culturelles et de l'éducation, même si j'ai eu l'honneur d'appartenir à la commission des Lois. Je m'étonne de la captation des compétences de la commission des Affaires culturelles s'agissant d'un sujet ayant trait aux médias. A mon sens, celle-ci aurait été plus compétente pour se prononcer sur cette proposition de résolution.

Nos collègues de la majorité arguent que la commission des Finances, à travers le travail du rapporteur spécial Jean Launay, a procédé aux investigations nécessaires et a eu accès aux documents utiles, de sorte qu'il n'y aurait plus de justification à la création d'une commission d'enquête. Pour ma part, je constate qu'au-delà des travaux de notre collègue et de la Cour des comptes, des faits troublants induisent le soupçon et fondent notre démarche.

M. Jean-Christophe Lagarde. Dans ce cas, saisissez la Haute Cour !

M. Patrick Bloche. De nombreux sondages ont été financés par l'Élysée puis complaisamment publiés par des titres de la presse écrite et audiovisuelle aux mains de groupes industriels privés dépendant fortement des marchés publics. Accessoirement, cette situation ne peut que légitimer la démarche du groupe SRC visant à empêcher une trop grande concentration du secteur des médias, dont notre Assemblée aura à débattre jeudi prochain dans le cadre de l'ordre du jour réservé à l'une de nos propositions de loi.

Le rapporteur a convenu que les trois motifs susceptibles d'empêcher la constitution de la commission d'enquête que nous demandons ne sont pas opposables dans le cas d'espèce. J'invite la commission des Lois à prendre en compte le fait que notre démocratie et notre État de droit impliquent que la séparation des pouvoirs s'applique aussi aux rapports entre l'exécutif et les médias. Les relations coupables qu'ils entretiennent actuellement méritent une enquête. Faisons-la ensemble cette enquête, en portant plus particulièrement notre attention sur la manière dont ont été réalisés les sondages commandés par l'Élysée !

Je suis de ceux qui considèrent que l'Assemblée n'a de véritable légitimité que quand elle se réunit en séance publique. Il lui revient de juger dans son ensemble de la recevabilité de cette commission d'enquête, la commission des Lois n'étant nullement compétente pour ce faire.

Mes chers collègues, prenez la mesure de ce que vous faites. Votre intérêt consiste à lever les soupçons et à favoriser la transparence sur ce sujet. Sinon, vous aurez du mal à convaincre les Français que la France de Nicolas Sarkozy n'est pas l'Italie de Silvio Berlusconi.

Mme Delphine Batho. Je précise à nos collègues de la majorité, et notamment au président du groupe UMP, que le fait majoritaire ne prévaut pas pour l'application de l'article 141 de notre Règlement.

D'autre part, il n'y a pas lieu de définir ce qu'est une commission d'enquête, car tant la Constitution que l'ordonnance de 1958 et notre Règlement le font. Au demeurant, il ne revient pas à la majorité de définir si les sujets sur lesquels l'opposition a décidé d'exercer son « droit de tirage » en matière de commissions d'enquête sont bons ou pas. Dans le cas contraire, la majorité serait en position de considérer systématiquement comme irrecevables les sujets d'investigation choisis par l'opposition.

Il nous a été rétorqué que le cas de la commission d'enquête sur la libération des infirmières bulgares était différent, du fait de l'accord de la Présidence de la République. Cet argument me paraît totalement absurde. Depuis quand est-ce au Président de la République d'apprécier, au cas par cas, quels domaines d'investigation l'Assemblée nationale peut retenir lorsqu'elle crée des commissions d'enquête ?

J'aimerais par ailleurs demander au président Jean-Luc Warsmann quelle est la base juridique permettant à notre commission de se prononcer comme le propose le rapporteur ?

Mme George Pau-Langevin. Je ne suis pas élue député depuis longtemps, mais je suis sidérée d'avoir assisté à une élection comme celle du rapporteur de cette proposition de résolution. Même les syndicats étudiants ne procèdent plus de la sorte...

Exclamations et protestations sur les bancs des groupes UMP et Nouveau Centre.

Mme George Pau-Langevin. Je ne pensais pas qu'une telle commission d'enquête pouvait inquiéter à ce point la majorité. Votre fébrilité, comme en témoignent vos propos sur la saisine de la Haute Cour mes chers collègues, vous trahit. Voilà, s'il en était besoin, une raison de plus de créer cette commission d'enquête.

Si vous jugez notre demande irrecevable, que restera-t-il du « droit de tirage » laissé à l'opposition ? Comment admettre qu'il soit subordonné à l'appréciation politique de la majorité ? La pantalonnade de ce matin montre en tout cas que la révision constitutionnelle n'a conféré que des droits illusoire et faux au Parlement. Cela ne peut que conforter et légitimer notre refus d'y adhérer.

M. le Président. Maintenant que tous les orateurs se sont exprimés, permettez-moi, mes chers collègues, de souligner que tout ce qui est excessif est insignifiant.

Le premier point de notre ordre du jour était la désignation de notre rapporteur. Je suis désolé pour nos collègues arrivés en retard, mais le vote a eu lieu conformément à notre ordre du jour et j'ai le sentiment qu'attendre un peu plus n'aurait pas été plus bénéfique à l'opposition car beaucoup de collègues de la majorité sont arrivés par la suite.

Je ferai également observer à l'opposition que je n'ai fait qu'appliquer les règles en usage pour les procédures de vote par scrutin. La confiance a toujours présidé au fonctionnement de notre Commission. Pour cette raison, il n'y a jamais eu de liste d'émargement jusqu'à présent car l'appel nominal nous est apparu suffisant. Jamais il n'a été envisagé qu'un député non membre de la Commission puisse participer aux votes ni qu'un commissaire dépose plus d'un bulletin de vote !

Estimez-vous que cette confiance est rompue ? Peut-être, dans ce cas, devons nous revoir les modalités entourant la tenue de nos travaux ? Il n'empêche que les services ont totalement joué leur rôle pour le bon déroulement des opérations, ce dont je les remercie. À mes yeux, ce qui est sans doute le plus stupéfiant, est le refus de tel membre du Bureau de notre Commission de participer au dépouillement du scrutin, en dépit de trois appels successifs de ma part.

M. le rapporteur. À M. Jean-Marc Ayrault, qui nous accuse d'avoir peur, je répondrai que la peur n'est pas chez nous. Le droit de tirage permettant la création d'une commission d'enquête a été mis en place par notre majorité, de même que le contrôle exercé par la Cour des comptes sur la Présidence de la République.

Plusieurs orateurs, et notamment M. Jean-Marc Ayrault, Mme Delphine Batho et M. Jean-Jacques Urvoas, ont invoqué la coutume selon laquelle le rapporteur d'une proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête serait un membre du groupe à l'origine de la proposition ou un député favorable à sa création. Cela est contredit par l'exemple, et je ne citerai que le cas de la proposition de résolution de M. Bernard Pons,

qui proposait de créer une commission d'enquête sur la présence en France de M. Georges Habache, responsable d'un mouvement palestinien, laquelle avait été rapportée en commission des Lois par M. François Massot.

Concernant le précédent des infirmières bulgares, l'argument selon lequel une commission d'enquête aurait déjà été créée sur une question intéressant directement la Présidence de la République n'est pas recevable. En effet, si une commission d'enquête a effectivement été créée, au début de la présente législature, sur les conditions de libération des infirmières et du médecin bulgares détenus en Libye et sur les récents accords franco-libyens, lors de sa création, M. Roland Blum, rapporteur de la proposition de résolution, avait affirmé explicitement « *qu'il n'entrait pas dans les attributions du Parlement de contrôler l'action du Président de la République* ».

De plus, si, du point de vue du régime particulier de responsabilité du Président de la République, la création d'une telle commission d'enquête pouvait déjà paraître critiquable, cette commission d'enquête visait toutefois à contrôler la politique du Gouvernement, dans la mesure où les faits qu'elle étudiait étaient pour l'essentiel des faits qui relevaient du ministère des Affaires étrangères, et faisaient l'objet de nombreux télégrammes diplomatiques. Tel n'est pas le cas de la présente proposition de résolution, qui porte directement et exclusivement sur le Président de la République.

Enfin, si les trois conditions de recevabilité exigées par le Règlement de l'Assemblée nationale sont réunies par la proposition de résolution, son objet demeure contraire à l'article 67 de la Constitution.

M. le Président. Mes chers collègues, notre rapporteur nous invite donc à constater que la proposition de résolution tendant à créer une commission d'enquête qui ne pourrait fonctionner sans mettre en cause le statut du Président de la République, est manifestement, et probablement volontairement, contraire à la Constitution et qu'en conséquence, il n'y a pas lieu de poursuivre les travaux de la Commission, ni de présenter un rapport.

Mme Delphine Batho. M. le président, j'insiste : quel est le fondement réglementaire de cette position ?

Mises aux voix, les conclusions présentées par le rapporteur sont adoptées par la Commission.

*

* *

Puis, la Commission examine, sur le rapport de M. Jean-Paul Garraud, en application de l'article 88 du Règlement, les amendements au projet de loi tendant à amoindrir le risque de récidive criminelle et portant diverses dispositions de procédure pénale (n° 1237).

Chapitre premier

Dispositions relatives à la rétention de sûreté et à la surveillance de sûreté

Article 1^{er} A (art. 706-53-13 du code de procédure pénale) : *Application des dispositions relatives à la rétention et à la surveillance de sûreté aux auteurs de crimes commis en récidive contre des personnes majeures*

*La Commission **repousse** les amendements n°s 27 de M. Michel Vaxès et 56 de M. Serge Blisko.*

*Puis elle **accepte** l'amendement rédactionnel n° 12 de M. Jean-Paul Garraud.*

Avant l'article 1^{er}

*La Commission **repousse** l'amendement n° 25 de M. Michel Vaxès.*

Article 1^{er} (art. 706-53-15 du code de procédure pénale) : *Contrôle par la juridiction régionale de la rétention de sûreté de l'effectivité d'une offre de prise en charge adaptée du condamné pendant l'exécution de sa peine :*

*La Commission **repousse** l'amendement n° 26 de M. Michel Vaxès, puis les amendements n°s 117 de M. Serge Blisko et 65 de M. Gérard Charasse.*

Article 1^{er} bis (art. 706-53-19, 723-37 et 763-8 du code de procédure pénale) : *Durée du placement sous surveillance de sûreté*

*La Commission **repousse** les amendements n°s 28 de M. Michel Vaxès et 57 de M. Serge Blisko.*

Article 2 (art. 706-53-19, 723-37 et 763-8 du code de procédure pénale) : *Subsidiarité de la rétention de sûreté par rapport à un renforcement des obligations de la surveillance de sûreté :*

*La Commission **repousse** l'amendement n° 29 de M. Michel Vaxès, puis l'amendement n° 67 de M. Serge Blisko.*

*Elle **accepte** ensuite l'amendement de coordination n° 13 de M. Jean-Paul Garraud.*

Article 2 bis (art. 706-53-19 du code de procédure pénale) : *Information de la personne placée sous surveillance de sûreté sur les conséquences d'un refus de mise en œuvre du placement sous surveillance électronique mobile*

*La Commission **repousse** l'amendement n° 30 de M. Michel Vaxès, ainsi que l'amendement n° 68 de M. Serge Blisko.*

Article 3 (art. 706-53-21 [nouveau] du code de procédure pénale) : *Suspension de la rétention de sûreté et de la surveillance de sûreté en cas de placement en détention pendant leur exécution – Nécessaire confirmation de la reprise de celles-ci si la détention excède une durée d'un an :*

La Commission repousse l'amendement n° 31 de M. Michel Vaxès.

Article 4 (art. 723-37 du code de procédure pénale) : *Possibilité de prononcer une surveillance de sûreté à l'égard d'une personne placée sous surveillance judiciaire et à laquelle toutes les réductions de peine ont été retirées :*

La Commission repousse l'amendement n° 32 de M. Michel Vaxès, ainsi que les amendements n° 69, 70, 71 rectifié et 72 de M. Serge Blisko.

Après l'article 5 :

La Commission repousse l'amendement n° 49 de M. Bernard Debré.

Article 5 bis (Titre XX bis et art. 706-56-2 [nouveaux] du code de procédure pénale) : *Création d'un répertoire des données à caractère personnel collectées dans le cadre de procédures judiciaires :*

La Commission repousse l'amendement n° 33 de M. Michel Vaxès, ainsi que les amendements n° 58, 73, 74 et 106 de M. Serge Blisko.

Chapitre I^{er} BIS

Dispositions relatives à l'injonction de soins et à la surveillance judiciaire

Article 5 ter (art. 706-47-1, 706-53-19, 712-21, 717-1, 721, 721-1, 723-29, 723-31, 723-32, 723-35, 723-38, 729, 732-1 [nouveau], 723-38-1 [nouveau], 733, 763-5, 763-6, 763-7 et 763-8 du code de procédure pénale) : *Renforcement de l'efficacité des dispositions relatives à l'injonction de soins et à la surveillance judiciaire :*

La Commission repousse les amendement n° 59 de M. Serge Blisko, n° 48 de M. Yves Nicolin, n° 75, 109 et 115 de M. Serge Blisko, n° 50 de M. Yves Nicolin, n° 11 de M. Michel Hunault, n° 99 de M. Franck Reynier, n° 4 de M. Nicolas Dupont-Aignan, n° 9 et 8 de M. Jacques Remiller, n° 116 de M. Franck Reynier, ainsi que les amendements n° 76 et 77 de M. Serge Blisko.

Puis, elle adopte l'amendement n° CL 1 du rapporteur tendant à remplacer l'examen obligatoire par la commission pluridisciplinaire des mesures de sûreté de la situation des personnes entrant dans le champ d'application de la surveillance judiciaire par un examen facultatif.

La Commission repousse ensuite les amendements n° 78 de M. Serge Blisko, n° 53 de M. Yves Nicolin, n° 79 de M. Serge Blisko, n° 101 rectifié de M. Jacques Alain Bénisti, n° 80 et 81 de M. Serge Blisko, n° 5 de M. Christian Vanneste, n° 54 de M. Yves Nicolin, n° 84 de M. Bernard Debré, n° 52 de Mme Brigitte Barèges, n° 88 de M. Bernard Debré, ainsi que l'amendement n° 110 de M. Serge Blisko.

Elle **accepte** en revanche l'amendement n° 112 de M. Serge Blisko tendant à inclure la possibilité pour le JAP de mettre fin de manière anticipée au suivi socio-judiciaire lorsque celui-ci a été prononcé à titre de peine principale.

Puis, la Commission **repousse** l'amendement n° 104 de M. Serge Blisko et **accepte** l'amendement n° 14 de M. Jean-Paul Garraud.

Elle **repousse** ensuite les amendements n° 66 de M. Gérard Charasse et n° 82 de M. Serge Blisko.

Elle **accepte** enfin l'amendement n° 15 de M. Jean-Paul Garraud.

Après l'article 5 ter :

La Commission **repousse** les amendements n° 55 rectifié, 61 et 63 rectifié de M. Bernard Debré.

Chapitre I^{er} TER

Dispositions relatives aux interdictions de paraître ou de rencontrer les victimes

Article 5 quater (art. 131-36-2 et 132-45 du code pénal ; art. 712-16, 712-16-1 [nouveau], 712-16-2 [nouveau], 712-16-3 [nouveau], 720, 723-30, 723-32, 706-53-19 et 763-10 du code de procédure pénale) : *Renforcement de l'efficacité des dispositions relatives aux interdictions de paraître ou de rencontrer les victimes :*

La Commission **repousse** les amendements n° 83, 107 rectifié, 102, 103, 86, 114, 87, 89, 90 et 91 de M. Serge Blisko.

Elle **accepte** en revanche les amendements n° 16 et 17 de M. Jean-Paul Garraud.

Puis, elle **repousse** les amendements n° 92 de M. Serge Blisko et n° 62 de M. Yves Nicolin.

La Commission **accepte** ensuite l'amendement n° 18 de M. Jean-Paul Garraud.

Puis, elle **repousse** les amendements n° 64 de M. Yves Nicolin et n° 93 de M. Serge Blisko.

Elle **accepte** enfin les amendements n° 19 et 20 de M. Jean-Paul Garraud.

Chapitre I^{er} QUATER

Dispositions relatives au fichier judiciaire national automatisé des auteurs d'infractions sexuelles ou violentes

Article 5 quinquies (art. 706-53-5, 706-53-6, 706-53-7, 706-53-8, 706-53-10 et 706-53-11 du code de procédure pénale) : *Amélioration des procédures d'enregistrement et de contrôle des auteurs d'infractions inscrits au fichier judiciaire national automatisé des auteurs d'infractions sexuelles et violentes :*

La Commission **repousse** les amendements n°^{os} 94, 95, 113, 111, 108 rectifié et 96 de M. Serge Blisko.

Elle **accepte** l'amendement n° 21 de coordination de M. Jean-Paul Garraud.

Dispositions diverses

Avant l'article 6 :

La Commission **accepte** l'amendement n° 22 de M. Jean-Paul Garraud ayant pour objet de prévoir que, lorsque l'incarcération des personnes condamnées pour une infraction pour laquelle le suivi socio-judiciaire est encouru prend fin, leur identité et leur adresse sont communiquées aux services de police ou aux unités de gendarmerie.

Puis elle **repousse** l'amendement n° 47 de M. Éric Ciotti ainsi que les amendements n^{os} 35 à 44 de M. Michel Vaxès.

Article 7 (art. 624 et 626-5 du code de procédure pénale) : *Création de la possibilité pour la commission et la cour de révision des condamnations pénales d'assortir de mesures de contrôle la suspension de l'exécution de la peine décidée en cours de procédure :*

La Commission **repousse** l'amendement n° 97 de M. Serge Blisko.

Après l'article 7 :

La Commission **repousse** l'amendement n° 100 de M. Jacques Remiller et l'amendement n° 6 de M. Christian Vanneste.

Article 8 (art. 768, 769, 775 et 775-1 du code de procédure pénale) : *Limitation de l'inscription au casier judiciaire des jugements ou arrêts de déclaration d'irresponsabilité pénale pour cause de trouble mental aux cas où une ou plusieurs mesures de sûreté ont été prononcées :*

La Commission **repousse** l'amendement n° 34 de M. Michel Vaxès.

Elle **accepte** les amendements n^{os} 23 et 24 de coordination de M. Jean-Paul Garraud.

Après l'article 8 :

La Commission **repousse** l'amendement n° 7 de M. Jacques-Alain Bénisti ainsi que l'amendement n° 45 rectifié de Mme Brigitte Barèges.

Article 8 bis : (art. 706-54 et 706-56 du code de procédure pénale) : *Clarification et réparation d'une omission relative aux conditions d'inscription au Fichier national automatisé des empreintes génétiques :*

La Commission **repousse** l'amendement n° 105 de Mme Delphine Batho.

Après l'article 8 bis :

Elle **accepte** l'amendement n° 10 de M. Jacques Remiller, ayant pour objet d'abroger l'article 131-36-11 du code pénal, prévoyant la motivation spéciale de la décision de placement sous surveillance électronique mobile par le tribunal correctionnel et une règle

de majorité renforcée applicable à la Cour d'assises ordonnant le placement sous surveillance électronique mobile.

Elle repousse l'amendement n° 51 de Mme Brigitte Barèges et l'amendement n° 1 de M. Richard Mallié.

Elle est saisie d'un amendement n° 85 M. Richard Mallié tendant à assurer l'information du maire, à sa demande, lors de l'installation sur le territoire de sa commune de toute personne faisant l'objet d'une surveillance judiciaire ou d'une surveillance de sûreté.

M. Jean-Paul Garraud. Dans la mesure où cet amendement prévoit que l'information du maire aura lieu à sa demande et uniquement pour des individus faisant l'objet d'une surveillance judiciaire ou de sûreté, ces conditions restrictives m'amènent à donner un avis favorable à l'amendement. Je souligne par ailleurs que le maire n'aura aucun pouvoir de contrainte particulier à l'égard des personnes qui lui seront signalées.

Mme Brigitte Barèges. Je suis satisfaite que la demande exprimée par de nombreux collègues recueille un avis favorable du rapporteur.

La Commission accepte cet amendement.

Article 8 ter : *Entrée en vigueur de la loi :*

La Commission repousse l'amendement n° 60 de M. Serge Blisko.

Après l'article 9 :

La Commission repousse l'amendement n° 98 de Mme Marietta Karamanli.

*

* *

Information relative à la Commission

La Commission a nommé *M. Thierry Mariani*, rapporteur de la proposition de résolution de M. Jean-Marc Ayrault tendant à la création d'une commission d'enquête sur les études commandées et financées par la Présidence de la République (n° 1886).

La séance est levée à 13 heures.



Membres présents ou excusés

Présents. - M. Manuel Aeschlimann, M. Abdoulatifou Aly, Mme Brigitte Barèges, M. François Baroin, Mme Delphine Batho, M. François Bayrou, M. Étienne Blanc, M. Émile Blessig, M. Serge Blisko, M. Claude Bodin, M. Marcel Bonnot, M. Gilles Bourdouleix, M. Michel Buillard, M. Alain Cacheux, M. Éric Ciotti, M. Jean-Michel Clément, M. François Deluga, M. Bernard Derosier, M. Éric Diard, M. René Dosière, Mme Aurélie Filippetti, M. Jean-Paul Garraud, M. Guy Geoffroy, M. Charles-Ange Ginesy, M. Philippe Gosselin, M. Philippe Goujon, M. Philippe Houillon, M. Guénaël Huet, M. Michel Hunault, M. Sébastien Huyghe, Mme Marietta Karamanli, M. Jean-Christophe Lagarde, M. Charles de La Verpillière, M. Bruno Le Roux, M. Maurice Leroy, M. Thierry Mariani, Mme Sandrine Mazetier, M. Pierre Morel-A-L'Huissier, Mme George Pau-Langevin, M. Dominique Perben, M. Didier Quentin, M. Jean-Jack Queyranne, M. Dominique Raimbourg, M. Bernard Roman, M. Jean-Pierre Schosteck, M. Éric Straumann, M. Pascal Terrasse, M. Jean Tiberi, M. Jean-Jacques Urvoas, M. Daniel Vaillant, M. Christian Vanneste, M. François Vannson, M. Patrice Verchère, M. Alain Vidalies, M. Philippe Vuilque, M. Jean-Luc Warsmann

Assistaient également à la réunion. - M. Jean-Marc Ayrault, M. Patrick Bloche, M. Jean-François Copé, M. Bernard Lesterlin, M. Arnaud Montebourg, M. Manuel Valls