

# ASSEMBLÉE NATIONALE

**JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**SESSION ORDINAIRE DE 2007-2008**

171<sup>e</sup> séance

## Compte rendu intégral

**3<sup>e</sup> séance du mardi 27 mai 2008**

Les articles, amendements et annexes figurent dans le fascicule bleu ci-joint



# SOMMAIRE

## PRÉSIDENTICE DE M. BERNARD ACCOYER

### 1. Modernisation des institutions de la V<sup>e</sup> République (n° 820) (p. 2549).

#### DISCUSSION DES ARTICLES (p. 2549)

##### Article 11 (p. 2549)

Amendement n° 435 : MM. Jean-Paul Lecoq, Jean-Luc Warsmann, président de la commission des lois, rapporteur ; Mme Rachida Dati, garde des sceaux, ministre de la justice.

Amendements n°s 60, 61, 62.

Amendement n° 181 : Mmes Marie-Jo Zimmermann, la garde des sceaux, Pascale Crozon, M. Pierre Lellouche, Mme Danielle Bousquet, MM. Jérôme Chartier, le rapporteur, Mme Catherine Génisson, M. Patrick Braouezec.

Amendements n°s 362 avec le sous-amendement n° 608.

Amendements n°s 33, 205, 208 et 207 : MM. Didier Migaud, Charles de Courson, le rapporteur, Éric Wœrth, ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique ; Gilles Carrez, Pierre Méhaignerie, Yves Bur, François Sauvadet, François Bayrou.

L'article 12 est réservé.

##### Article 13 (p. 2562)

MM. Philippe Folliot, François de Rugy, Jean-Pierre Brard, Manuel Valls, Jean-Christophe Lagarde, Pierre Lellouche, Hervé Morin, ministre de la défense.

Amendements n°s 584, 323, 436, 292, 418.

Amendements identiques n°s 64 rectifié et 296 ; amendements n°s 221, 10 et 264 : M. Guy Teissier, président de la commission de la défense, rapporteur pour avis.

Amendements n°s 293, 297, 267, 586, 298, 419, 11 rectifié, 265, 585, 266, 21 rectifié, 295, 583.

##### Après l'article 13 (p. 2574)

Amendements n°s 516, 392 ; amendements identiques n°s 393 et 434 ; amendements n°s 517, 518, 519, 588, 391.

##### Article 14 (p. 2576)

M. Jean-Christophe Lagarde.

Amendements n°s 395, 204, 300, 65, 66 rectifié avec le sous-amendement n° 589 rectifié, 299 rectifié, 421, 394, 67, 525.

### 2. Ordre du jour de la prochaine séance (p. 2580).

# COMPTE RENDU INTÉGRAL

## PRÉSIDENTIE DE M. BERNARD ACCOYER

**M. le président.** La séance est ouverte.

*(La séance est ouverte à vingt et une heures trente.)*

1

## MODERNISATION DES INSTITUTIONS DE LA V<sup>e</sup> RÉPUBLIQUE

**M. le président.** L'ordre du jour appelle la suite de la discussion du projet de loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la V<sup>e</sup> République (n<sup>os</sup> 820, 892, 881, 890, 883).

### Discussion des articles *(suite)*

**M. le président.** Cet après-midi, l'Assemblée a poursuivi l'examen des articles, s'arrêtant à l'amendement n<sup>o</sup> 435 à l'article 11.

Mes chers collègues, il me semble que nos débats se déroulent de façon tout à fait satisfaisante. Toutefois, il ne vous a pas échappé que, au rythme où nous allons, ils pourraient se prolonger très longtemps. Je vous suggère donc, si vous en êtes d'accord, d'accélérer sur les articles, en mesurant le nombre et la durée de vos interventions, et, sur les amendements, en veillant à appliquer notre règlement.

### Article 11 *(suite)*

**M. le président.** Sur l'article 11, je suis saisi d'un amendement n<sup>o</sup> 435.

La parole est à M. Jean-Paul Lecoq, pour le soutenir.

**M. Jean-Paul Lecoq.** Cet amendement vise à restaurer la toute-puissance de la loi afin de crédibiliser l'idée du renforcement des droits du Parlement, en modifiant l'article 34 de la Constitution qui restreint le domaine de la loi au profit du domaine réglementaire.

**M. le président.** La parole est à M. Jean-Luc Warsmann, président et rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, pour donner l'avis de la commission.

**M. Jean-Luc Warsmann, président et rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.** Défavorable.

**M. le président.** La parole est à Mme Rachida Dati, garde des sceaux, ministre de la justice, pour donner l'avis du Gouvernement.

**Mme Rachida Dati, garde des sceaux, ministre de la justice.** Défavorable.

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n<sup>o</sup> 435.

*(L'amendement n'est pas adopté.)*

**M. le président.** Je suis saisi d'un amendement n<sup>o</sup> 60.

La parole est à M. le rapporteur, pour le soutenir.

**M. Jean-Luc Warsmann, rapporteur.** Amendement de cohérence.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme la garde des sceaux.** Favorable.

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n<sup>o</sup> 60.

*(L'amendement est adopté.)*

**M. le président.** Je suis saisi d'un amendement n<sup>o</sup> 61.

La parole est à M. le rapporteur, pour le soutenir.

**M. Jean-Luc Warsmann, rapporteur.** Cet amendement, déposé par notre collègue Jean-Christophe Lagarde et approuvé par la commission, tend à insérer un alinéa limitant la rétroactivité de la loi. M. Lagarde propose d'introduire dans la Constitution l'état précis de la jurisprudence, tel qu'il résulte de la Cour européenne des droits de l'homme.

Le Conseil constitutionnel a, pour sa part, toujours prohibé la rétroactivité en matière de loi pénale ou de loi répressive, par exemple en matière financière. Par contre, il a admis la rétroactivité dans d'autres domaines, mais en contrôlant toujours l'existence d'un intérêt général suffisant pour en justifier le recours.

J'admets que cet amendement peut être amélioré – le Sénat travaillera le texte après nous –, mais il ne me semble pas choquant d'introduire dans la Constitution ce principe de non-rétroactivité, qui était une recommandation du comité Ballardur.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme la garde des sceaux.** Mêmes observations. Favorable.

**M. le président.** La parole est à M. Jean-Yves Le Bouillonnet.

**M. Jean-Yves Le Bouillonnet.** Je souhaite exprimer une réflexion dans le prolongement de celle formulée avant le dîner par notre collègue Goasguen.

Si cet amendement était adopté, ce serait la première fois que nous introduirions un dispositif sur la rétroactivité. Si c'est le cas, alors il nous faut l'introduire sans restriction d'aucune sorte.

Cet amendement dispose que « sauf motif déterminant d'intérêt général, la loi ne dispose que pour l'avenir » ; or faire référence dans la Constitution à une exception me paraît totalement inacceptable. Certes, il y a eu dans certaines dispositions, notamment de droit international, des règles de cette nature. Cependant, nous ne pouvons pas laisser dans la Constitution un principe qui serait déjà

entamé. Si nous l'entamons dans la Constitution, nous déterminons les conditions dans lesquelles, constitutionnellement, nous l'entamons ; or cela n'est pas dit.

Si nous voulons préserver, et peut-être même ancrer le principe de la non-rétroactivité de la loi – que nous avons vu un peu tanguer ces derniers mois –, nous ne pouvons pas aller dans le sens de cet amendement. Je ne vois aucune utilité à introduire cette disposition dans la Constitution si c'est pour l'introduire avec une exception dont personne ne maîtrise la donne.

Voilà pourquoi j'aimerais que cet amendement soit rejeté.

**M. le président.** La parole est à M. Arnaud Montebourg.

**M. Arnaud Montebourg.** Monsieur le rapporteur, madame la garde des sceaux, j'aimerais poser une question afin que l'Assemblée soit éclairée : quelles sont les conséquences concrètes qu'engendrerait l'entrée en vigueur de cette disposition à caractère constitutionnel ? Dès lors qu'est confié au juge constitutionnel le soin de définir lesdits motifs déterminants d'intérêt général, quel est l'objectif de cet amendement : que va-t-il balayer ou nettoyer dans la jurisprudence du juge constitutionnel ? Je suis certain que notre rapporteur a fait sur ce sujet les études lui permettant de nous le dire.

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

**M. Jean-Luc Warsmann, rapporteur.** Comme je l'ai indiqué, pour valider des lois rétroactives, le Conseil constitutionnel a toujours considéré la recherche de l'intérêt général.

Dans sa décision n° 98-404 du 18 décembre 1998 sur la loi de financement de la sécurité sociale pour 1999, le Conseil constitutionnel dispose que si le législateur a la faculté d'adopter des dispositions fiscales rétroactives, il ne peut le faire « qu'en considération d'un motif d'intérêt général suffisant ».

De même, le 25 juillet 1980, pour une loi validant des actes administratifs, le Conseil recherche « un but d'intérêt général suffisant ».

La recherche d'un intérêt général suffisant a toujours été faite par le Conseil constitutionnel. Quelles conséquences l'amendement pourrait-il entraîner ? Je pense qu'il pourrait conduire le Conseil à aller plus loin dans la recherche de l'intérêt général, la formulation « motif déterminant » pouvant l'amener à raidir un peu plus sa jurisprudence par rapport à ce qui existe.

Je désapprouve l'explication de M. Le Bouillonnet : le Parlement ne doit absolument pas renoncer au principe de la rétroactivité, car un certain nombre de matières, fiscales ou autres, nécessitent le vote de dispositions rétroactives pour la bonne gestion du pays. Mais il faut toujours vérifier que l'atteinte au principe de non-rétroactivité est justifiée par un intérêt général suffisant.

**M. le président.** La parole est à M. Didier Migaud.

**M. Didier Migaud.** J'ai une question à poser au rapporteur et à Mme la garde des sceaux.

Nous le savons, nous pouvons prendre, notamment en matière fiscale, un certain nombre de dispositions qui ont un caractère rétroactif. Qu'en est-il des lois de finances ou des mesures fiscales ? Il me paraît essentiel d'obtenir une réponse sur ce point.

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

**M. Jean-Luc Warsmann, rapporteur.** Je crois avoir été assez clair.

La jurisprudence de 1998 que j'ai citée concerne les lois de financement de la sécurité sociale. D'ores et déjà, sur une disposition fiscale rétroactive, le Conseil constitutionnel vérifie que le législateur a bien poursuivi un « intérêt général suffisant ». Le Conseil fait donc une estimation entre l'intérêt général poursuivi et l'atteinte au principe de non-rétroactivité. Et je pense que l'amendement, en n'exigeant pas un « intérêt général suffisant », mais un « motif déterminant d'intérêt général », amènera le Conseil à aller encore plus loin dans son contrôle sur les dispositions rétroactives.

**M. le président.** La parole est à M. Jean-Christophe Lagarde.

**M. Jean-Christophe Lagarde.** Étant l'auteur de l'amendement, et sachant que le Conseil constitutionnel, comme toute autre juridiction, apprécie à travers nos débats ce que nous avons voulu mettre dans la loi, et notamment dans la loi constitutionnelle, je pense que nos collègues du groupe socialiste pourront être intéressés par le fait que le principe ne sera plus jurisprudentiel, mais gravé dans la Constitution.

Lorsque sur une loi, fiscale ou autre, nous voudrions prendre une disposition de nature rétroactive, il appartiendra à celui qui expose le projet de loi ou l'amendement d'expliquer les motifs déterminants d'intérêt général, et ce sont ces motifs qui seront appréciés par le Conseil constitutionnel. Il n'est donc pas inutile d'inscrire ce principe dans la Constitution, ce qui nous obligera désormais, lorsque nous voterons une disposition de nature rétroactive, à nous expliquer sur les motifs déterminants d'intérêt général.

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 61.

*(L'amendement est adopté.)*

**M. le président.** Je suis saisi d'un amendement n° 62.

La parole est à M. le rapporteur, pour le soutenir.

**M. Jean-Luc Warsmann, rapporteur.** Cet amendement a pour but de donner au législateur une compétence supplémentaire, celle de définir la répartition des contentieux entre les ordres juridictionnels, dans le respect du principe de « l'autorité judiciaire, gardienne de la liberté individuelle », proclamé à l'article 66 de la Constitution.

Notre pays compte deux ordres de juridictions : l'ordre administratif et l'ordre judiciaire. Soyons clairs : il n'est pas dans l'intention des auteurs de l'amendement de supprimer le juge administratif ou sa juridiction suprême, le Conseil d'État. Simplement, nous constatons que, au fil des années, notre jurisprudence a rigidifié la situation dans les domaines de compétence. D'une part, il y a ce qui relève de la compétence du juge judiciaire, dont l'article 66 proclame le rôle de gardien de la liberté individuelle, ce que l'amendement vous propose évidemment de confirmer. D'autre part, le juge constitutionnel a progressivement construit une jurisprudence posant le principe qu'en cas d'exercice d'une prérogative de puissance publique, c'est automatiquement le juge administratif qui est compétent.

Cette rigidification a conduit, et je cite l'ancien secrétaire général du Conseil constitutionnel, Bruno Genevois, à ce que le législateur ne puisse plus légiférer « qu'à la marge », c'est-à-dire déplacer un tout petit pan du contentieux.

Selon la commission des lois, il serait d'un intérêt général certain que, dans les années à venir, dans un souci de lisibilité, de simplification d'un certain nombre de contentieux

et sous réserve du principe consacré à l'article 66 de la Constitution, nous puissions unifier des blocs de compétence. En effet, dans beaucoup de domaines, nos concitoyens doivent s'adresser tantôt à un juge, tantôt à l'autre, et parfois concomitamment aux deux.

Cet amendement, adopté à l'unanimité par la commission des lois, a pour but de donner au législateur une compétence en la matière dans l'objectif de travail de simplification et d'unification que nous pourrions avoir dans les années à venir.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme la garde des sceaux.** Comme vous, monsieur le rapporteur, le Gouvernement souhaite un partage clair des compétences entre les ordres de juridiction, car cela faciliterait l'accès au juge, mais il est vrai que le Conseil constitutionnel permet déjà à la loi de transférer des compétences de l'un à l'autre des ordres de juridiction afin de constituer, dans l'intérêt de la bonne administration de la justice, des blocs de compétences. Cela a déjà été fait dans le cadre de la concurrence et des marchés publics. La loi peut ainsi déjà unifier les contentieux dans un souci de simplification pour le justiciable. Le Gouvernement s'en remet donc à la sagesse de l'Assemblée, la possibilité de le faire par la loi existant déjà.

**M. Jean-Yves Le Bouillonnet.** Vous pouvez vous y opposer, madame la ministre ! M. Mazeaud sera content !

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

**M. Christophe Caresche.** Il est vrai que nous avons voté cet amendement en commission mais, depuis, divers éléments sont intervenus qui nous font penser que votre amendement, monsieur le rapporteur, est prématuré. Vous le savez dans un article publié dans *Le Monde*, Pierre Mazeaud a très fortement mis en cause cet amendement, avec des arguments très probants. En fait, dit-il, cet amendement vise à « permettre au Parlement de transférer sans limite au juge judiciaire le contentieux des actes administratifs ».

**M. Jean-Luc Warsmann, rapporteur.** C'est inexact !

**M. Christophe Caresche.** Il est bon que nous puissions prendre connaissance de vos explications à cet égard, monsieur le rapporteur, mais, en l'occurrence, je me contente de répéter ce qu'a dit Pierre Mazeaud. Il considère qu'il y a là un risque important pour la justice administrative. Il tire « la sonnette d'alarme sur un sujet apparemment technique, mais d'une immense importance pour l'État de droit et la séparation des pouvoirs ». Votre amendement semble tout de même porter atteinte à ces principes et nous paraît d'autant plus prématuré que, vous le savez, puisque vous êtes membre de la commission qu'il préside, une mission sur ces questions a été récemment confiée à M. Pierre Mazeaud par le Président de la République. Les groupes ont d'ailleurs été auditionnés par cette commission. Il me semble tout à fait prématuré de prendre des décisions avant que son rapport ne soit rendu public au mois de juin. C'est d'ailleurs la conclusion de l'article de Pierre Mazeaud, qui considère qu'il appartiendra en particulier à la commission « de se prononcer non seulement sur la faisabilité, mais encore sur l'efficacité d'un regroupement des contrôles juridictionnels. D'ici là toute initiative serait prématurée. »

Monsieur le rapporteur, nous vous demandons donc de retirer cet amendement de façon que nous puissions légiférer de manière plus éclairée.

**M. Patrick Roy.** C'est le bon sens !

**M. le président.** La parole est à M. Jean-Christophe Lagarde.

**M. Jean-Christophe Lagarde.** Le groupe Nouveau Centre est très réticent – pour ne pas dire hostile – à cet amendement. Nous considérons en l'occurrence que la dualité des juridictions correspond à la dualité des situations. Le premier élément que nous désapprouvons, c'est le présupposé selon lequel l'autorité judiciaire serait plus préservatrice des libertés individuelles que les juridictions administratives. D'autre part, on le voit bien à travers les exemples donnés, ouvrir la porte à la judiciarisation d'une très large partie du contentieux administratif peut être dangereux et source d'autant de confusions que ce que dénonce l'auteur de l'amendement. Nous sommes donc très réservés, pour ne pas dire plus, à l'égard de cet amendement.

**M. le président.** La parole est à M. Arnaud Montebourg.

**M. Arnaud Montebourg.** Devant les arguments convainquants présentés par le rapporteur, nous avons adopté cet amendement en commission des lois : le problème de la dualité des ordres de juridiction est bien réel pour le justiciable, dans de très nombreux domaines. Il manquait néanmoins le point concernant le contentieux des étrangers. Nous sommes en effet particulièrement attentifs à la protection que les magistrats de l'ordre administratif accordent, tant par la célérité de leur intervention que par la force de leurs décisions. J'ai d'ailleurs profité de ce débat en commission des lois pour dire à quel point nous avons besoin d'une réforme de la juridiction administrative. Il est nécessaire que l'indépendance des magistrats de l'ordre administratif soit garantie, comme pour ceux de l'ordre judiciaire. Il est nécessaire aussi que cessent au Conseil d'État ces nominations extrêmement politiques au tour extérieur, qui conduisent à un mélange des genres dans une juridiction qui, elle-même, refuse obstinément de se réformer.

Du point de vue de la séparation des pouvoirs, la composition, le mode de fonctionnement du Conseil d'État comme conseil du Gouvernement et comme juridiction chargée de censurer les actes dudit Gouvernement, peuvent objectivement être considérés comme une confusion des pouvoirs. Il va falloir très rapidement que soient accordées les garanties d'indépendance des magistrats de la juridiction administrative, que soit établie la protection à l'égard même de l'administration qu'ils sont chargés de juger.

Certains magistrats se sont étonnés qu'on ait pu mettre en doute leur indépendance. Ce n'est pas le cas. Ils ont la culture administrative qui veut que des situations identiques ne conduisent pas aux mêmes réparations, aux mêmes décisions pour le justiciable, selon qu'il fait face à un acte du secteur privé ou à un acte du secteur public. Cela nuit à la force de l'État de droit.

Telles sont les considérations que nous développons. Il est vrai, monsieur le président, qu'elles sont un peu hors sujet... (*Exclamations sur les bancs du groupe de l'Union pour un mouvement populaire.*)

**M. Jean Leonetti.** Rien qu'un peu !

**M. Arnaud Montebourg.** ... mais il fallait quand même rattacher ces questions fondamentales à la réforme qui nous est proposée.

Nous suggérons donc à M. le rapporteur de retirer son amendement : nous pourrions reprendre cette discussion après avoir pris connaissance du rapport Mazeaud.

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

**M. Jean-Luc Warsmann, rapporteur.** Soyons clairs. Certaines hautes autorités du monde de la justice administrative ont cru – j’imagine qu’elles étaient de bonne foi, car je présume toujours que tout le monde est de bonne foi – que nous voulions porter atteinte au juge administratif. Nous ne voulons pas porter atteinte au juge administratif, je l’ai dit en introduction. Où en est la jurisprudence, aujourd’hui ? Toutes les orateurs ont fait le même constat, et je les en remercie. « Le législateur ne peut intervenir que de manière précise et limitée », dit une décision du Conseil constitutionnel. L’ancien secrétaire général du Conseil constitutionnel considère, quant à lui, que le législateur ne peut intervenir qu’à la marge. Mes chers collègues, ce n’est pas parce que, il y a cinquante ou soixante-dix ans, il a été décidé que telle partie des décisions incombait au juge administratif et telle autre au juge judiciaire que l’on doit, aujourd’hui, conserver à tout prix la même organisation. Je demande une simple mesure technique : donner la possibilité au législateur de prendre des décisions.

**M. Jérôme Chartier.** C’est un excellent amendement !

**M. Jean-Luc Warsmann, rapporteur.** M. Mazeaud est intervenu. Je m’en suis expliqué avec lui dimanche – nous assistions tous deux, monsieur le président, à une grande émission de radio. (*Sourires.*) M. Mazeaud doit rendre un rapport : il le rendra. Mon problème, ce ne sont pas les travaux de telle ou telle commission. Je pars d’une constatation : la jurisprudence a bloqué la compétence du législateur. Je demande simplement que nous récupérions cette compétence.

Je ne suis pas d’accord avec Jean-Christophe Lagarde. Cher collègue, si vous pensez que le juge judiciaire n’est pas le garant des libertés individuelles, proposez l’abrogation de l’article 66 de la Constitution. Je propose, pour ma part, de ne rien remettre en cause, ni l’article 66 ni des grands principes. Je dis simplement que, quand on veut travailler en matière de simplification, on ne peut quasiment rien faire. Donnons-nous un peu d’oxygène. Des révisions de la Constitution, on n’en fait pas tous les quinze jours. L’objectif de celle-ci est d’accroître le rôle du Parlement : cet amendement ne s’écarte pas de cette philosophie générale. C’est pourquoi je me permets de vous appeler à le voter : je pense qu’il va vraiment dans le bon sens. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l’Union pour un mouvement populaire.*)

**M. le président.** La parole est à Mme la garde des sceaux.

**Mme la garde des sceaux.** Pour répondre à M. Montebourg, je signale que la commission Mazeaud est en train de réfléchir sur le contentieux des étrangers. Elle doit nous remettre un rapport très prochainement.

En ce qui concerne le Conseil d’État, je viens de signer un décret qui organise la séparation entre l’activité de contentieux et l’activité de consultation. Je pense que ces informations vous intéressent, monsieur Montebourg, bien que vous soyez fort occupé à discuter avec M. le rapporteur. (*« Oui, c’est scandaleux ! » sur les bancs du groupe de l’Union pour un mouvement populaire.*)

**M. le président.** Monsieur le rapporteur, monsieur Montebourg, veuillez vous asseoir et écouter Mme la garde des sceaux.

**Mme la garde des sceaux.** Je m’adressais à M. Montebourg : je prends la peine de lui répondre.

**M. Arnaud Montebourg.** Il est vrai que c’est rare et nous apprécions l’effort ! (*Protestations sur les bancs du groupe de l’Union pour un mouvement populaire.*)

**M. le président.** Je vous en prie, monsieur Montebourg ! Madame la garde des sceaux, je vous prie de bien vouloir excuser M. Montebourg !

**Mme la garde des sceaux.** On ne vous refera pas, monsieur Montebourg : votre arrogance est décidément plus grande que votre modestie ! La différence entre vous et moi, c’est que je vous respecte, ce qui n’est pas votre cas, et depuis le début de la mandature. (*Exclamations sur les bancs du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche.*)

**M. Arnaud Montebourg.** Mais non, madame la ministre, nous vous adorons !

**Mme la garde des sceaux.** Pour en revenir au contentieux des étrangers, je répète donc que la commission Mazeaud doit bientôt rendre un rapport.

D’autre part, je viens de signer un décret qui sépare l’activité de contentieux de la consultation. Les magistrats qui siégeront au sein de la commission de consultation ne pourront pas siéger, pour les mêmes actes, dans la commission contentieuse. Nous avons donc bien pris le soin de réformer le Conseil d’État. Vous le souhaitiez : cela a été fait.

**M. Christophe Caresche.** Vous avez dit : « sagesse » !

**M. le président.** La parole est à M. Étienne Blanc.

**M. Étienne Blanc.** Au cœur même de cette réforme constitutionnelle figure le renforcement du rôle du Parlement. On nous explique à l’envi que la répartition des contentieux ne relèverait pas intégralement du rôle du Parlement. Mais elle est au cœur de l’organisation de notre justice. Dans ces conditions, ce serait une grave erreur d’interdire au Parlement d’avoir son mot à dire sur ce qui est essentiel au fonctionnement de nos institutions judiciaires. C’est la raison pour laquelle le groupe UMP votera cet amendement.

**M. le président.** Je mets aux voix l’amendement n° 62.

(*L’amendement est adopté.*)

**M. le président.** Je suis saisi d’un amendement n° 181.

La parole est à Mme Marie-Jo Zimmermann, pour le soutenir.

**Mme Marie-Jo Zimmermann.** On nous explique, depuis quelque temps, qu’on ne fait pas une réforme constitutionnelle tous les quinze jours, et le rapporteur vient de le répéter. Le Conseil constitutionnel ayant censuré un article de la loi de janvier 2006, je souhaiterais, par cet amendement, permettre, tant dans le domaine économique que dans le domaine social, une parité entre les hommes et les femmes. En modifiant les articles 3 et 4, la réforme constitutionnelle de 1999 avait permis de réaliser une vraie parité en politique, notamment grâce à certaines modalités du scrutin.

L’amendement est très simple, il prévoit d’insérer après le premier alinéa de l’article 11 les deux alinéas suivants :

« Après le onzième alinéa de l’article 34 de la Constitution est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« La loi favorise l’égal accès des femmes et des hommes aux responsabilités professionnelles et sociales. »

Comme en matière de parité politique, il nous faut une réforme constitutionnelle pour pouvoir légiférer. Tel est l’objet de cet amendement.

**M. le président.** Sur le vote de l'amendement n° 181, je suis saisi par le groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche d'une demande de scrutin public.

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

Quel est l'avis de la commission sur l'amendement n° 181 ?

**M. Jean-Luc Warsmann, rapporteur.** Défavorable.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme la garde des sceaux.** Madame la députée, le Gouvernement est, lui aussi, défavorable à cet amendement. En effet, le comité présidé par Simone Veil a notamment été chargé d'examiner l'opportunité de prolonger les effets de la loi du 8 juillet 1999. Les termes exacts de la lettre de mission de ce comité sont les suivants : « Doit-on permettre au législateur de mieux garantir l'égal accès des femmes et des hommes aux responsabilités, en dehors même de la sphère politique ? » Cette question va donc être débattue par le comité.

**M. Marc Dolez.** Il fallait attendre le rapport de Mme Veil avant de présenter ce projet de loi, alors !

**Mme la garde des sceaux.** En attendant l'avis du comité, je demande que l'amendement soit retiré. S'il ne l'était pas, je souhaite qu'il soit repoussé.

**M. le président.** Vous retirez l'amendement n° 181, madame Zimmermann ?

**Mme Marie-Jo Zimmermann.** Non, monsieur le président, je le maintiens.

**M. le président.** La parole est à Mme Pascale Crozon.

**Mme Pascale Crozon.** Je crois, madame la ministre, qu'il vaudrait mieux que nous votions cet amendement, parce qu'il renforcera tout ce qui a été voté jusqu'à présent dans ce domaine.

**M. Patrick Roy.** Eh oui !

**Mme Pascale Crozon.** Je rappelle que la gauche, fidèle à ses engagements, a fait voter la loi de 2000, qui a permis le partage des responsabilités dans le cadre des scrutins proportionnels. C'était sans doute indispensable, parce que les résultats sont là : aujourd'hui, 48 % des conseillers municipaux sont des femmes, et le pourcentage est à peu près le même dans les conseils régionaux.

En revanche, là où la loi n'impose pas la parité, les choses n'avancent que très lentement, la composition de notre assemblée en est un excellent exemple puisqu'elle comprenait 12 % de femmes en 2002 et qu'aujourd'hui, nous ne sommes que 16,8 %.

Ce genre de résolution doit figurer dans la loi. N'attendons pas encore les calendes grecques pour l'adopter. Le fait d'imposer que les conseils d'administration et les organes représentatifs dans l'entreprise, monde exclusivement masculin pour ne pas dire machiste, soient enfin « envahis » par les femmes permettra de faire évoluer la situation des femmes dans les entreprises et peut-être de faire appliquer enfin la loi sur l'égalité professionnelle.

Voilà pourquoi, madame la ministre, nous souhaitons que cet amendement soit adopté. En tout cas, nous, nous voterons pour. *(Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche.)*

**M. le président.** La parole est à M. Pierre Lellouche.

**M. Pierre Lellouche.** Honnêtement, je me demande comment on peut encore, en 2008, discuter du bien-fondé de l'amendement de Mme Zimmermann et de Mme Greff.

**M. Jacques Myard.** C'est comme pour le sexe des anges !

**M. Pierre Lellouche.** Ce texte me paraît aller tellement de soi !

**Mme la garde des sceaux.** Ah bon ?

**M. Pierre Lellouche.** Je renvoie mes collègues à l'article 3 de la Constitution, que par ailleurs nous avons validé. Son dernier aliéna dispose que « La loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives ».

**M. Jean-Marc Roubaud.** Cet amendement est donc une redite !

**M. Pierre Lellouche.** Mais non !

**M. le président.** Je vous en prie, monsieur Lellouche, poursuivez.

**M. Pierre Lellouche.** L'amendement de Mme Zimmermann et de Mme Greff concerne l'aspect professionnel et social.

La seule suggestion que je ferai est que cet amendement soit greffé à l'article 3, qui traite déjà de l'égalité. Celui-ci concernerait ainsi les fonctions électives, professionnelles et sociales. Ce serait beaucoup plus logique, plus cohérent. Vous en êtes d'accord, je pense ?

**Mme Marie-Jo Zimmermann.** Oui.

**M. le président.** La parole est à Mme Danielle Bousquet.

**Mme Danielle Bousquet.** Je pense que nous devons absolument soutenir cet amendement parce que, en France, chaque fois que l'on veut faire progresser l'égalité entre les hommes et les femmes, il faut malheureusement avoir recours à la loi. Nous ne sommes capables d'évoluer dans ce domaine que lorsque nous en avons l'obligation légale.

Le Conseil constitutionnel s'est prévalu du fait que la Constitution ne précisait pas que les domaines social et professionnel étaient concernés. Si nous voulons éviter ce genre de mésaventure à l'avenir, il faut donc impérativement, et je rejoins Mme Zimmermann, préciser que l'accès aux responsabilités, que ce soit dans les domaines politique, professionnel ou social, doit être égal entre les femmes et les hommes.

Je pense que notre assemblée s'honorerait par un vote comme celui-là, qui va dans le sens du progrès général. *(Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche.)*

**M. le président.** La parole est à M. Jérôme Chartier.

**M. Jérôme Chartier.** Y a-t-il une personne dans cet hémicycle qui, par principe, est contre l'objectif de parité ?

**M. Jean-Christophe Lagarde.** Peut-être !

**Plusieurs députés du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche.** Oui !

**M. Manuel Valls.** Vous !

**M. Jérôme Chartier.** Ni moi, ni les membres du groupe UMP, ni aucun collègue dans cet hémicycle.

**M. Julien Dray.** Si !

**M. Pierre Lellouche.** Le Marseillais assis en bas !

**M. Jérôme Chartier.** Ce préambule étant posé, je vais vous faire part de ma conviction.

**Plusieurs députés du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche.** Ah !

**M. Jérôme Chartier.** La question de la parité dans les responsabilités professionnelles et sociales...

**Mme Delphine Batho.** L'égal accès, ce n'est pas la parité !

**M. Jérôme Chartier...** peut-elle être débattue comme ça, en quelques instants ? (*Protestations sur les bancs du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche et du groupe de la Gauche démocrate et républicaine.*)

**Un député du groupe de l'Union pour un mouvement populaire.** Imposture !

**M. Patrick Roy.** Parce qu'il n'y a pas de doute, il ne peut pas y avoir de débat ?

**M. Jérôme Chartier.** Non !

**M. Pierre Lellouche.** C'est un curieux argument !

**M. Jérôme Chartier.** La Constitution fixe l'organisation des pouvoirs publics, doit-elle pour autant poser le principe de parité dans les responsabilités professionnelles et sociales ?

Alors que nous avons adopté plusieurs lois prévoyant la consultation des partenaires sociaux ou des partenaires économiques dans les domaines qui les concernent, nous nous apprêtons à voter comme ça, sans consultation préalable (*Exclamations sur les bancs du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche et du groupe de la Gauche démocrate et républicaine.*), une loi qui aura une conséquence directe sur la vie économique et sociale du pays.

Pour une fois, je crois que nous devrions faire preuve de prudence, et ne reprendre ce débat que lorsqu'un consensus aura été trouvé avec tout le monde. (*Protestations sur les bancs du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche et du groupe de la Gauche démocrate et républicaine.*)

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

**M. Jean-Luc Warsmann, rapporteur.** Je ferai deux remarques, pour dépassionner le débat.

La commission avait émis un avis défavorable pour une raison de forme : l'énoncé de principes de ce type a plus sa place dans le préambule que dans le corps de la Constitution, qui définit l'organisation des pouvoirs publics.

**M. Pierre Lellouche.** Non, dans l'article 3, c'est bien !

**M. Jean-Luc Warsmann, rapporteur.** Ma seconde remarque porte sur le fond. Le Conseil constitutionnel a jugé, en mars 2006, dans une décision d'ailleurs assez dure, que, dans l'état actuel de la Constitution, on ne pouvait pas valider des lois donnant des obligations de quotas dans le domaine économique et social. Donc, si vous voulez, et je m'adresse à chacune et chacun d'entre vous, que le législateur vote à l'avenir des lois fixant par exemple un quota d'au moins un tiers de chaque sexe dans les conseils d'administration des sociétés, il faut voter cet amendement.

**Mme Marie-Jo Zimmermann.** Eh bien voilà !

**M. Jean-Luc Warsmann, rapporteur.** Si, en revanche, vous estimez que ce n'est pas nécessaire, il ne faut pas voter cette disposition.

**M. Thierry Mariani.** Très bien !

**M. Jean-Luc Warsmann, rapporteur.** Je crois avoir été très concret.

**M. Pierre Lellouche.** Ce n'est pas convaincant !

**M. Jean-Luc Warsmann, rapporteur.** Je crois que j'ai été très clair et que tous nos collègues ont bien compris : le Conseil constitutionnel estime que la Constitution actuelle ne permet pas de voter des dispositions qui donnent une répartition minimale entre les sexes dans les fonctions dans les domaines économique et social.

Si vous pensez que l'intérêt général exige que le Parlement vote des lois pour garantir une représentativité minimale, en l'occurrence des femmes, dans des fonctions économiques et sociales, il faut voter cet amendement.

**M. François Rochebloine.** Oui !

**M. Jean-Luc Warsmann, rapporteur.** Si vous pensez qu'il ne faut pas passer par des obligations, il ne faut pas adopter cet amendement. Pour sa part, la commission des lois ne l'a pas accepté.

**M. Pierre Lellouche.** On ne peut pas accepter d'être le plus ringard des conservateurs ! Qu'est-ce que c'est que ce combat d'arrière-garde ?

**M. le président.** Monsieur Lellouche, je vous en prie, les hurlements ne servent à rien.

La parole est à Mme Catherine Génisson.

**Mme Catherine Génisson.** Je voudrais rappeler que les femmes représentent la moitié de l'humanité.

**M. Julien Dray.** Exactement !

**Mme Catherine Génisson.** C'est avec une approche universaliste que nous avons modifié l'article 3 de la Constitution. Le Conseil constitutionnel, dans sa décision du 16 mars 2006, a jugé que la loi, présentée par Mme Ameline, à l'époque ministre déléguée aux droits des femmes, et adoptée par l'ensemble des députés, ne pouvait pas imposer que les femmes soient présentes à égalité dans les conseils d'administration et dans les différentes instances de décision du monde du travail.

Et c'est cette approche universaliste qui nous rassemble encore aujourd'hui. Nous ne sommes pas dans la logique des quotas, nous sommes dans la logique de l'égalité d'accès des hommes et des femmes.

Sur la forme, je suis d'accord avec notre collègue Pierre Lellouche, je crois que cette modification de la Constitution devrait s'insérer au même endroit que l'égalité d'accès des femmes aux mandats et fonctions électives, c'est-à-dire à l'article 3.

Mais il est fondamental de traiter du sujet de la représentativité des hommes et des femmes dans la sphère politique, dans la sphère professionnelle, dans la sphère sociale, si nous voulons favoriser l'égalité des hommes et des femmes dans toutes les sphères de la vie. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche.*)

**M. le président.** La parole est à M. Patrick Braouezec.

**M. Patrick Braouezec.** Je voudrais dire d'emblée que je n'ai jamais été favorable à l'idée de faire progresser la parité par la loi.

**Mme Delphine Batho.** Il ne s'agit pas de parité, là !

**M. Patrick Braouezec.** Je considérais en effet que, d'une certaine façon, cela revenait à consacrer la défaite des femmes (« Oh ! » sur divers bancs.) Confer le livre de Catherine Clément *L'Opéra, ou la défaite des femmes.*

**M. Thierry Mariani.** C'est insultant pour les femmes !

**M. Patrick Braouezec.** Mais à la réflexion, et au vu de l'expérience, je considère aujourd'hui que la contrainte est nécessaire. Je prendrai un exemple très concret. Je suis président d'une communauté d'agglomération de huit villes, qui comporte autant d'hommes et de femmes conseillers municipaux puisque la loi l'y oblige.

**M. Jean-Christophe Lagarde.** L'amendement ne concerne pas les élections !

**M. Patrick Braouezec.** Eh bien, au niveau de la communauté d'agglomération, malgré le courrier que j'ai adressé à chaque maire, dans lequel j'insistais sur la parité,...

**M. Jean-Christophe Lagarde.** C'est hors sujet !

**M. Patrick Braouezec.** Non ce n'est pas hors sujet.

... il ne siège que dix-sept femmes sur cinquante-huit conseillers communautaires. Cela prouve que l'incitation à l'égalité est utile, non seulement pour les élections mais également dans les domaines professionnel et social – je précise, monsieur le rapporteur, que nous parlons non de quotas mais du principe d'égalité. Peut-être faudrait-il, comme le suggère Pierre Lellouche, l'introduire dans l'article 3. (*Applaudissements sur plusieurs bancs du groupe de la Gauche démocrate et républicaine et du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche.*)

**M. le président.** Nous allons maintenant procéder au scrutin public, précédemment annoncé, sur l'amendement n° 181.

(*Il est procédé au scrutin.*)

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

Nombre de votants .....	222
Nombre de suffrages exprimés .....	214
Majorité absolue .....	108
Pour l'adoption.....	126
Contre.....	88

L'amendement n° 181 est adopté. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche.*)

Je suis saisi d'un amendement n° 362, qui fait l'objet d'un sous-amendement n° 608.

La parole est à M. Jean-Christophe Lagarde, pour soutenir l'amendement.

**M. Jean-Christophe Lagarde.** L'amendement n° 362 vise à ce que la loi puisse garantir l'indépendance d'un organe essentiel au bon fonctionnement de la démocratie, je veux parler des médias. En l'occurrence, cette indépendance doit être garantie aussi bien à l'égard des puissances économiques que des puissances politiques, voire de puissances économiques qui chercheraient, parce qu'elles dépendent pour partie de commandes publiques, à influencer la décision politique pour obtenir des marchés.

L'amendement que je propose est simple, il propose d'interdire par la loi « les concentrations excessives » de médias, de fixer « les règles concernant la détention directe ou indirecte du capital ou des droits de vote d'une publication de presse [...] par une personne morale ou physique dont l'activité dépend de commandes publiques ».

Nous avons déjà présenté cet amendement avant l'article 1<sup>er</sup>, nous le reprenons ici pour qu'il soit clairement établi que cela fait partie du domaine de la loi. Naturellement, nous souhaitons son adoption mais nous n'imaginons pas que des députés ne souhaitent pas que la loi puisse garantir l'indépendance des médias.

**M. le président.** La parole est à M. François Bayrou, pour soutenir le sous-amendement n° 608.

**M. François Bayrou.** Le principe sur lequel repose l'amendement n° 362 a été longuement débattu pendant la campagne présidentielle et avant que nous n'abordions l'article 1<sup>er</sup>, bien qu'il n'ait pas pu être voté. Il s'agit d'inscrire dans la Constitution que les médias doivent être, selon la formule du Conseil national de la Résistance, « protégés de l'influence excessive de l'État ou des puissances d'argent. »

Ce principe fondateur de la démocratie dans laquelle notre République se développe ou devrait le faire, est très souvent mis à mal soit par la concentration excessive des intérêts capitalistiques soit par le fait qu'un certain nombre d'entreprises de presse sont par ailleurs détentrices de marchés ou de commandes publics, et par conséquent sous l'influence de l'État. Ce principe doit être inscrit dans notre Constitution. Certes, il aurait pu l'être plus haut, dans la partie du texte qui traite justement des principes, mais après tout, puisque nous n'en sommes qu'à la première lecture, il serait déjà utile et important qu'il figure à l'article 33 de la Constitution, qui définit le champ de la loi.

La rédaction du sous-amendement n° 608 me semble plus simple et plus claire que celle de l'amendement n° 362, et donc plus compatible avec la manière dont doit être rédigée la Constitution. Certes, je m'en voudrais de blesser dans leur amour-propre les rédacteurs de l'amendement,...

**M. le président.** Merci de conclure, monsieur Bayrou.

**M. François Bayrou.** ...mais, que signifie, aux yeux du citoyen, « elle interdit les concentrations excessives et fixe les règles concernant la détention directe ou indirecte du capital ou des droits de vote... » ?

**M. le président.** Merci, monsieur Bayrou.

**M. François Bayrou.** Il me semble plus clair d'indiquer que la loi garantit l'indépendance des médias « aussi bien vis-à-vis de l'État que des intérêts économiques de leurs actionnaires » en les protégeant des « conflits d'intérêt » et en interdisant les « concentrations excessives ».

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission sur l'amendement et sur le sous-amendement ?

**M. Jean-Luc Warsmann, rapporteur.** Avis défavorable. Le bloc de constitutionnalité comprend tous les principes permettant de voter des lois sur ces sujets. Il suffit de les proposer et de les faire voter. L'amendement et le sous-amendement n'apportent rien de plus, étant étendu que la liberté d'expression et le respect de l'indépendance de la presse sont des principes fondamentaux de notre pays.

**M. François Rochebloine.** Si c'est le cas, pourquoi ne pas l'écrire ? Cela ira mieux en le disant !

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme la garde des sceaux.** Même avis.

**M. François Bayrou.** J'aimerais obtenir un mot d'explication de la part du Gouvernement !

**M. le président.** Le Gouvernement a émis un avis défavorable sur le sous-amendement, monsieur Bayrou.

Souhaitez-vous reprendre la parole, madame la garde des sceaux ?

**Mme la garde des sceaux.** Oui, monsieur le président. J'ai déjà répondu longuement sur un amendement identique à celui-ci portant article additionnel après l'article 1<sup>er</sup>. Mais je puis, si vous le souhaitez, développer de nouveau les mêmes arguments.

**M. le président.** Tout le monde suit le débat, madame la ministre. Il n'y a donc pas lieu de répéter des explications qui ont déjà été données.

**M. François Bayrou.** J'aimerais tout de même obtenir un mot de réponse du Gouvernement !

**M. le président.** La parole est à M. Patrick Roy.

**M. Patrick Roy.** Quand la France était sous la monarchie et le pouvoir absolu, la Révolution est intervenue, qui a produit tous les changements que nous connaissons. (*Sourires sur les bancs du groupe de l'Union pour un mouvement populaire.*)

**M. Richard Mallié.** Quelle mémoire !

**M. Patrick Roy.** La liberté de la presse a alors apporté une avancée significative. C'est pourquoi elle doit être chérie et protégée dans le monde, car, loin d'être éternelle, elle fait souvent l'objet de menaces qu'il faut prendre au sérieux. Celles-ci sont de deux ordres. Elles peuvent provenir du pouvoir politique, qui, dans certains pays, agit sur la presse ou l'influence, ou du pouvoir économique. Il me semble donc essentiel de garantir la liberté de la presse, même en France, dans un texte aussi sacré que celui que nous voulons modifier.

Je voudrais dire au rapporteur – qui ne m'écoute pas... Vais-je devoir donner de la voix ? – que liberté de la presse et liberté d'expression sont deux choses différentes, et qu'en l'occurrence nous traitons bien de la liberté de la presse.

Le groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche avait déposé un excellent amendement qui avait été injustement rejeté, ou mal compris. Puisque le Nouveau Centre a la bonne idée de nous rejoindre pour défendre nos valeurs, nous nous en réjouissons et nous voterons cet amendement socialiste qu'il vient de reprendre à son compte.

**M. Jean-Christophe Lagarde.** C'est de la récupération infantile !

**M. le président.** Sur le vote de l'amendement n° 362, je suis saisi par le groupe Nouveau Centre d'une demande de scrutin public.

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

La parole est à M. François de Rugy.

**M. François de Rugy.** Je tiens à exprimer le soutien des députés verts à l'amendement n° 362 de M. Lagarde, du moins si le sous-amendement n° 608 est adopté, faute de quoi l'amendement perdrait de son intérêt.

Tout le monde sait – M. Bayrou l'a rappelé, on l'a répété pendant la campagne présidentielle, et c'est encore plus vrai depuis qu'un certain Président de la République a été élu (*Exclamations sur les bancs du groupe de l'Union pour un mouvement populaire*) – que la situation des médias en France est très inquiétante car très déséquilibrée. Le plus important, la télévision, est dominé par une dangereuse concentration des moyens financiers, alors même que la faiblesse de la presse écrite conduit à une emprise croissante des groupes industriels et financiers sur les médias. Et que dire des attaques récentes de l'UMP contre l'AFP ?

C'est pourquoi il me semble si important d'élever au rang de principe constitutionnel l'indépendance des médias vis-à-vis des pouvoirs politique et économique. J'insiste sur ce point : contrairement à ce que nous a répondu le rapporteur, il s'agit non de savoir ce que la loi permet ou ne permet pas, mais de graver ce principe dans le marbre de la Constitution.

**M. le président.** À titre exceptionnel, je donne la parole à M. François Bayrou pour qu'il puisse répondre à la commission.

**M. François Bayrou.** Merci, monsieur le président. Le rapporteur nous a expliqué que la Constitution offre tous les moyens d'adopter des lois sur le sujet dont nous débattons, ce dont il tire la conclusion que l'amendement et le sous-amendement n'ont pas grande importance. Tout le monde voit bien, cependant, qu'il est symboliquement essentiel d'écrire en toutes lettres dans le texte de la Constitution que la loi a la charge et donc l'obligation de protéger l'indépendance des médias vis-à-vis de certaines influences économiques ou de celle qu'exerce l'État par l'intermédiaire des marchés publics. Loin d'être anodine ou secondaire, une telle précision est capitale, précisément parce qu'elle est symbolique. C'est ce symbole que nous devons adopter.

**M. le président.** Sur le vote du sous-amendement n° 608, je suis saisi par le groupe Nouveau Centre d'une demande de scrutin public.

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

La parole est à M. le rapporteur.

**M. Jean-Luc Warsmann, rapporteur.** Je répète, ce qui devrait faire plaisir à M. Roy, que le fondement du principe dont nous débattons remonte à 1789. Je vous renvoie à l'article XI de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen : « La libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'homme ; tout citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement, sauf à répondre de l'abus de cette liberté dans les cas déterminés par la loi. » C'est là l'exemple d'un principe fondateur de notre pays. Le Conseil constitutionnel l'a réactualisé, puisqu'il n'y avait pas, en 1789, de groupes de presse, de télévision ni de radio. Et il l'a fait appliquer dans toutes les lois récentes sur l'audiovisuel et la communication qui lui ont été soumises : loi Léotard de 1986, loi sur le CSA de 1989 et loi sur la communication de 1996.

Je répète donc que nous disposons de tous les fondements constitutionnels nécessaires. Libre ensuite au législateur d'exercer sa compétence. Que les parlementaires qui veulent faire adopter un texte à ce sujet commencent par rédiger une proposition de loi et la fassent inscrire à l'ordre du jour. Nous la débattons. Mais la Constitution comporte depuis 1789 un principe d'une clarté et d'une force évidentes, qui est concrètement appliqué par le Conseil constitutionnel chaque fois qu'il est saisi d'une loi sur le sujet.

**M. François Bayrou.** Il suffit de voir la réalité !

**M. le président.** La parole est à M. Jean-Christophe Lagarde.

**M. Jean-Christophe Lagarde.** Il a été dit tout à l'heure que le sous-amendement n° 608 serait bien mieux rédigé que l'amendement n° 362. C'est peut-être le cas sur le plan de la forme, mais, sur le fond, l'amendement est bien plus précis que le sous-amendement. Si celui-ci est adopté, qu'il soit ou non sous-amendé, notre but sera atteint.

Quant à l'argumentation du rapporteur, je ne crois pas qu'elle puisse nous convaincre et ce pour une raison simple : les vingt-cinq alinéas de l'article 34 de la Constitution, qui définissent le domaine de la loi, ne font que donner au législateur la possibilité de légiférer. Par l'amendement, nous demandons qu'il puisse légiférer non seulement sur la liberté d'expression, mais sur l'indépendance, le pluralisme et le refus d'une concentration excessive des médias. C'est sur ces points que porte la demande du Nouveau Centre.

**M. le président.** Nous avons compris.

**M. Jean-Christophe Lagarde.** Je récusé enfin l'idée que nous aurions repris un amendement des socialistes, dont je regrette que nous les ayons si peu entendus ces derniers temps. Que n'ont-ils déposé l'amendement eux-mêmes ?

**M. le président.** Nous allons maintenant procéder au scrutin public, précédemment annoncé, sur le sous-amendement n° 608.

*(Il est procédé au scrutin.)*

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

Nombre de votants .....	210
Nombre de suffrages exprimés .....	207
Majorité absolue .....	104
Pour l'adoption.....	98
Contre.....	109

Le sous-amendement n° 608 est rejeté.

Nous allons maintenant procéder au scrutin public, précédemment annoncé, sur l'amendement n° 362.

*(Il est procédé au scrutin.)*

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

Nombre de votants .....	202
Nombre de suffrages exprimés .....	201
Majorité absolue .....	101
Pour l'adoption.....	89
Contre.....	112

L'amendement n° 362 est rejeté.

**M. Jean-Marc Ayrault.** Nous n'avons pas eu le temps de voter tous !

**M. le président.** Je suis saisi de trois amendements, n°s 33, 205 et 208, pouvant être soumis à une discussion commune.

Sur le vote des amendements n°s 205 et 208, je suis saisi par le groupe Nouveau Centre d'une demande de scrutin public.

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

La parole est à M. Didier Migaud, pour soutenir l'amendement n° 33.

**M. Didier Migaud.** Permettez-moi deux remarques au préalable, monsieur le président. Tout d'abord, vous avez été trop rapide : certains d'entre nous n'ont pas eu le temps de voter sur l'amendement précédent.

D'autre part, je ne suis pas sûr qu'il soit pertinent de soumettre à une discussion commune l'amendement n° 33 et les amendements n°s 205 et 208, qui ne sont pas tout à fait de même nature.

L'amendement n° 33 vise surtout à susciter le débat. Il part du constat que la première partie de la loi de finances initiale et la troisième partie de la loi de financement de la sécurité sociale traitent toutes deux des recettes nécessaires à la sphère publique.

Il propose donc de rapprocher les deux parties de ces textes différents, afin que la totalité des prélèvements fasse l'objet d'une discussion commune et que leur vote intervienne au même moment. Ainsi, nous bénéficierions, ce qui serait plus cohérent, d'une vision d'ensemble sur les finances publiques et les prélèvements obligatoires, et nous saurions mieux ce que nous votons dans ce domaine. Une telle disposition mettrait fin au chevauchement de certaines mesures fiscales et sociales qui ont une incidence sur le budget de l'État comme sur celui de la sécurité sociale, et au changement d'un certain nombre de périmètres.

Tant que ces textes font l'objet de discussions séparées, on observe certains effets en retour : la modification de tels prélèvements fiscaux et les réformes décidées en loi de finances ont un impact souvent très important sur les comptes sociaux, qui n'est pas analysé. Ainsi, la réforme de l'impôt fiscal s'est traduite en 2005, sans que nous en ayons eu totalement conscience, par une baisse non anticipée de 640 millions d'euros du produit de la CSG.

Quant aux changements de périmètre, ils sont nombreux et, d'une certaine façon, le Gouvernement en joue.

L'organisation que je propose dans l'amendement n° 33 ne remet nullement en cause la participation des partenaires sociaux à la gestion des organismes de sécurité sociale ; elle n'induit aucune modification des champs d'intervention respectifs de l'État et des partenaires sociaux ; elle ne modifie ni les compétences du Gouvernement ni celle du Parlement et ce dernier n'émet ni plus ni moins de votes, il les organise différemment.

Cette proposition ne constitue pas, non plus, une remise en cause des affectations de recettes au profit de la sécurité sociale sur laquelle il ne s'agit pas de revenir – le projet de rapprochement ne le permettrait d'ailleurs pas plus que la situation actuelle. Aujourd'hui, du reste, rien n'interdit au Gouvernement, qui ne s'en prive pas, de substituer des recettes fiscales affectées à des cotisations sociales, voire de créer des niches sociales non compensées.

Je ne propose pas une modification du financement de la sécurité sociale, mais seulement un examen conjoint des dispositions relatives aux recettes du PLFSS et du PLF, un vote au même moment, plutôt que des votes éclatés. Il s'agit, en quelque sorte, d'une « parlementarisation » de l'examen des recettes.

**M. le président.** Monsieur Migaud, je vous précise que l'amendement n° 33, procédant à une nouvelle rédaction des alinéas 19 et 20 de l'article 34 de la Constitution, est exclusif des amendements n°s 205 et 208 qui portent sur les mêmes alinéas. Ces trois amendements doivent donc bien faire l'objet d'une discussion commune.

La parole est à M. Charles de Courson, pour soutenir les amendements n°s 205 et 208.

**M. Charles de Courson.** J'ai longuement exposé, en m'exprimant sur l'article 11, les raisons pour lesquelles le Nouveau Centre, qui a toujours défendu les mêmes positions en matière budgétaire a déposé les trois amendements n°s 205, 208 et 207.

L'amendement n° 207 crée les lois de programmation budgétaire. Elles sont nécessaires. En effet, il relève du non-sens de construire tous les ans un budget sans prévoir simultanément ce que seront les lois de finances initiales et les lois de financement de la sécurité sociale pour les quatre ou cinq années qui suivent, et sans expliquer comment le retour à l'équilibre sera possible. D'ailleurs, ceux qui suivent les problèmes budgétaires pourront s'amuser à constater, sur les quinze dernières années, l'écart entre ce qui était prévu pour l'année  $n + 1$  et  $n + 2$  – sous la forme d'indications très synthétiques – et la réalité. Il y a pratiquement toujours eu un dérapage.

Cet amendement n° 207 précise que les lois de programmation ne seront pas seulement destinées à faire plaisir : « Elles s'inscrivent dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques – les administrations publiques étant l'État, la sécurité sociale et les collectivités territoriales. » Sans l'adoption de cet amendement, qui hélas, sera examiné après les autres, il ne peut pas y avoir de crédibilité d'un redressement des finances publiques.

L'amendement n° 205 prévoit que, dans un cadre pluriannuel, le projet de loi de finances sera obligatoirement présenté et voté à l'équilibre de fonctionnement. La loi de finances initiale pour 2008 présente, pour un budget de 350 milliards d'euros, un déficit de 42 milliards d'euros – 22 milliards en fonctionnement et 20 milliards en investissement. Les investissements sont financés par l'emprunt, mais c'est également le cas des 22 milliards d'euros de dépenses de fonctionnement. L'amendement n° 205 rend obligatoire l'équilibre de fonctionnement du budget calculé en moyenne sur plusieurs années : il sera donc possible temporairement de ne pas respecter cet impératif, dans un sens ou l'autre.

L'amendement n° 208 concerne la loi de financement de la sécurité sociale. Près de 400 milliards d'euros sont presque intégralement consacrés à des dépenses de fonctionnement. Les dépenses d'investissement sont pratiquement inexistantes et l'équilibre de fonctionnement est donc équivalent à l'équilibre total. Là encore, l'objectif est de se maintenir à l'équilibre sur un cycle économique de quatre ou cinq ans.

On nous explique que c'est impossible. Mais, mes chers collègues, de 1945 à 1993, nous avons tenu la règle d'or pour la sécurité sociale. Nous étions parfois en excédent, parfois en déficit, mais nous réussissions à équilibrer ce budget. Tout s'est déréglé à partir de 1993 ; or il en est du déficit comme de la drogue : il y a un effet d'addiction. Une fois habitué, on n'en sort que par une crise grave. Et pour nous, elle aura lieu dans deux ans, quand nous ne serons plus en mesure de payer en utilisant la CRDS telle qu'elle existe aujourd'hui.

Ces trois amendements sont donc cohérents. Quant à l'amendement n° 33 présenté par Didier Migaud, il a le mérite de soulever un vrai problème. Une incohérence, en recettes, mais parfois aussi en dépenses, a pu être constatée entre les lois de financement de la sécurité sociale et les lois de finances : les écarts pouvaient s'élever à plusieurs milliards. Des recettes constatées en loi de financement de la sécurité sociale ne se retrouvaient pas en loi de finances initiale dans les transferts entre l'État et la sécurité sociale.

Je pense toutefois que Didier Migaud ne va pas jusqu'au bout du raisonnement. Il pose une vraie question en traitant des recettes : « Faut-il garder une loi de finances d'un côté, et une loi de financement de la sécurité sociale de l'autre ? » Et mon opinion est faite : il faudra un jour fusionner loi de finances et loi de financement de la sécurité sociale.

**M. Philippe Folliot.** Eh oui !

**M. Charles de Courson.** Mais le temps n'est pas venu ; voilà pourquoi, pour le moment, nous ne pouvons pas suivre notre collègue. (*Applaudissements sur les bancs du groupe Nouveau Centre.*)

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission sur les trois amendements, n°s 33, 205 et 208, soumis à discussion commune ?

**M. Jean-Luc Warsmann, rapporteur.** J'ai écouté avec beaucoup d'attention les arguments du président Migaud et j'aimerais connaître la position du Gouvernement. En tout cas, la commission a donné un avis défavorable à l'amendement n° 33, considérant que le Parlement avait progressivement mis en place, pour voter les lois de financement de la sécurité sociale, une procédure spécifique et distincte de celle suivie pour l'adoption des lois de finances. La commission a aussi été troublée par le dispositif selon lequel les lois de finances fixeraient le plafond global des dépenses de sécurité sociale. En effet, en matière de dépense, le raisonnement se fait en termes d'objectifs, notamment pour l'assurance maladie, et pas de plafond.

Nous avons également émis un avis défavorable sur les amendements n°s 205 et 208. Je suis d'ailleurs surpris que ces amendements soit appelés en séance publique : je croyais que c'était dans l'esprit d'un accord avec leurs auteurs que la commission avait accepté l'amendement n° 207. (*Murmures sur les bancs du groupe Nouveau Centre.*)

**M. le président.** La parole est à M. Éric Woerth, ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique, pour donner l'avis du Gouvernement sur ces trois amendements.

**M. Éric Woerth, ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique.** Le Gouvernement est défavorable à l'amendement n° 33 présenté par Didier Migaud, président de la commission des finances. Nous nous en sommes déjà expliqués avec Didier Migaud. Il est facile de comprendre les raisons qui ont poussé au dépôt de cet amendement et on peut en partager, en partie, l'esprit, mais il me faut faire quelques remarques.

Depuis 2006, les débats d'orientation budgétaire intègrent bien l'ensemble des finances publiques. Le PLF et le PLFSS sont évidemment discutés sur la base des mêmes données macro-économiques et il y a heureusement une cohérence entre les deux textes. Je voudrais également indiquer que toutes les dispositions qui, dans l'un des deux textes, sont en rapport avec l'autre projet de loi, sont évidemment prises en miroir, en symétrie.

La création du ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique donne aussi une cohérence à cet ensemble, puisque ce département ministériel traite de toutes ces discussions budgétaires.

J'ajoute que si les partenaires sociaux sont intégrés aux discussions de préparation du projet de loi de financement de la sécurité sociale, ce n'est pas le cas pour ce qui concerne la préparation du budget de l'État, et il est important de conserver cette identité du PLFSS.

Enfin, l'amendement n° 207, que nous examinerons dans quelques instants, crée une loi pluriannuelle de finances publiques qui intègre le budget de l'État, la loi de financement de la sécurité sociale, mais aussi le cadrage des finances des collectivités. Nous discuterons donc bien de l'ensemble de la dépense publique et nous trouverons là une synthèse de bon niveau.

Aujourd'hui les différentes commissions ne s'accordent pas sur la question d'un examen commun, même partiel, du PLF et du PLFSS. En réalité, nous ne sommes pas prêts à une fusion des deux exercices. Peut-être sera-t-il possible de le faire dans le futur, mais il est beaucoup trop tôt, et adopter l'amendement n° 33 créerait beaucoup plus de problème que cela n'en résoudrait. Le Gouvernement est donc défavorable à cet amendement.

Le Gouvernement n'est pas non plus favorable à l'amendement n° 205, dit de la « règle d'or », de M. de Courson. L'idée est bonne, mais elle n'est pas applicable en l'état – en somme c'est presque une fausse bonne idée – et, d'une certaine façon, vous le savez bien, monsieur de Courson. Appliquer cette règle d'or serait trop contraignant en raison des risques d'annulation du budget de l'État en dehors du cycle budgétaire. Le Parlement serait alors dessaisi de la politique budgétaire. Cette réforme pourrait aussi conduire à s'interroger...

**M. Maurice Leroy.** Interrogez-vous, ne vous gênez pas !

**M. le ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique.** ...sur la définition des dépenses de fonctionnement et des dépenses d'investissement, créant ainsi une confusion, comme en Angleterre, qui pourrait même conduire à tronquer la règle d'or.

Il est souhaitable, en revanche, qu'il y ait bien un large débat à l'Assemblée nationale et au Sénat sur l'équilibre des finances publiques et que cette approche dépasse le seul budget de l'État. Je vous serais donc reconnaissant, monsieur de Courson, compte tenu du débat que nous allons avoir sur l'amendement n° 207 dont vous êtes l'auteur, de bien vouloir retirer l'amendement n° 205.

L'amendement n° 208 concerne la règle d'or appliquée aux lois de financement de la sécurité sociale. Je vous ferai la même réponse que pour le budget de l'État. Bien sûr, il est nécessaire de parvenir à l'équilibre des finances publiques. Personne ne peut penser le contraire et il s'agit évidemment d'un impératif national que vous défendez, monsieur de Courson, avec beaucoup de constance. Mais est-ce qu'il faut inscrire cet équilibre dans la Constitution pour ce qui concerne la loi de financement de la sécurité sociale ? (« Oui ! » sur les bancs du groupe Nouveau Centre.) Je ne le crois pas. Nous pourrions en rediscuter, par exemple dans le cadre d'une modification de la loi organique sur la sécurité sociale.

Par ailleurs, nous allons débattre de la création d'une loi de programmation pluriannuelle. Dans ce cadre, il est difficile de contraindre par avance le budget de l'État et le budget social, qui échapperaient alors totalement au vote des parlementaires.

**M. le président.** La parole est à M. Gilles Carrez.

**M. Gilles Carrez.** Je comprends l'intérêt de l'amendement n° 33 de Didier Migaud. Il citait la réforme de l'avoir fiscal qui s'est faite sans penser à la CSG ; je pourrais citer la réforme des plus-values immobilières qui a également totalement négligé cette question.

À l'inverse, on a pu prendre des mesures fiscales qui rapportaient beaucoup plus en termes de recettes sociales qu'en termes de recettes fiscales. Il faut donc dorénavant que nous raisonnions, chaque fois que nous parlons de recettes, à la fois sous l'angle fiscal et sous l'angle social.

Monsieur Migaud nous pouvons recourir, dès la rentrée prochaine, à une disposition de la LOLF, qui permet d'organiser un débat sur les prélèvements obligatoires, et je proposerai la tenue d'un tel débat, qui est de nature à renforcer la cohérence des deux budgets.

Par ailleurs, ainsi que l'a très bien dit Éric Woerth, nous avons désormais un ministre chargé de l'ensemble des comptes, c'est-à-dire à la fois pour la loi de finances et la loi de financement de la sécurité sociale. Mais je pense comme Charles de Courson qu'à terme il nous faudra une loi de finances globale recouvrant les aspects budgétaires et sociaux.

**M. Maurice Leroy.** Très bien !

**M. Gilles Carrez.** J'en viens maintenant à l'amendement n° 205, dit de la « règle d'or ». Cette règle, qui consiste à n'autoriser l'emprunt que pour les investissements, peut entraîner paradoxalement un certain laxisme. Un pays qui a déjà 1 200 milliards de dettes ne peut continuer à emprunter, même pour des dépenses d'investissement. En outre, celles-ci ne sont pas forcément vertueuses. Ainsi, les collectivités locales réalisent des dépenses d'investissement qui, certes, ne sont financées que par emprunt, mais qui, faute d'une bonne appréciation, génèrent des dépenses de fonctionnement et contribuent à une dérive de la dépense publique. (*Applaudissements sur plusieurs du groupe de l'Union pour un mouvement populaire et sur les bancs du groupe Nouveau Centre.*)

Par ailleurs, la ligne de partage entre la dépense de fonctionnement et la dépense d'investissement n'est pas claire. Au reste, j'observe que les pays qui avaient adopté la règle d'or – l'Allemagne dans sa loi fondamentale et la Grande-Bretagne – en sont revenus. Je préfère, pour ma part, la notion d'équilibre global des comptes apprécié dans le cadre de lois de financement pluriannuelles, que propose l'amendement n° 207.

Quant à l'amendement n° 208, qui exige le retour à l'équilibre des comptes sociaux, j'y suis totalement favorable. (*Applaudissements sur plusieurs bancs du groupe de l'Union pour un mouvement populaire et sur les bancs du groupe Nouveau Centre.*) La situation actuelle des comptes sociaux est en effet gravissime et il faut saluer, à ce propos, le courage de M. Warsmann, qui a introduit, dans la loi organique sur les lois de financement de la sécurité sociale, un amendement très important qui a pour objet de refuser l'allongement de la dette sociale. Je rappelle que, outre les 73 milliards d'euros à la CADES, 35 milliards sont en suspension, logés en trésorerie et financés par la Caisse des dépôts, auxquels il faut ajouter la dette de divers fonds, comme le FFIPSA, et celle des hôpitaux. Nous ne pouvons pas continuer ainsi !

Dans un secteur où les emprunts ne sont absolument pas justifiés par des investissements, il est indispensable de revenir le plus vite possible à l'équilibre. À cet égard, l'amendement n° 208 de M. de Courson a le mérite d'être réaliste, puisqu'il précise que l'équilibre doit être apprécié dans un cadre pluriannuel. En tout cas, nous nous honorons de parvenir au retour à l'équilibre des comptes sociaux dans un délai de quatre ou cinq ans. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour un mouvement populaire et du groupe Nouveau Centre.*)

**M. le président.** La parole est à M. Pierre Méhaignerie.

**M. Pierre Méhaignerie.** Je ne peux avoir que de la sympathie pour l'amendement n° 33 proposé par M. Migaud. Au reste, les deux commissions que nous présidons multiplient

non seulement les auditions, mais également les auditions communes. C'est dire que les rapprochements sont nécessaires.

Je ne reprendrai pas les arguments de Charles de Courson, du rapporteur de la commission des lois et du Gouvernement, mais il me semble que nous avons du temps pour réaliser ce budget global. Tout d'abord, le débat sur les prélèvements obligatoires répond en grande partie à la préoccupation de M. Migaud. Ensuite, pour des raisons pédagogiques, il est très difficile de séparer, dans le budget de la sécurité sociale, le débat sur les prélèvements de celui sur les recettes, en raison du lien qui les unit.

J'en profite pour demander au Gouvernement de prendre garde aux textes que préparent actuellement certains ministres, qui prévoient la multiplication des allègements de cotisations sociales. Nous aurons suffisamment de difficultés pour équilibrer le budget de la sécurité sociale pour ne pas augmenter ces nombreux allègements que l'on voit trop souvent. Merci d'avance ! (*Applaudissements sur les bancs du groupe Nouveau Centre.*)

**M. le président.** La parole est à M. Yves Bur.

**M. Yves Bur.** Certes, l'amendement de M. Migaud présenterait l'avantage de renforcer la cohérence de la discussion budgétaire. Mais il prévoit que les lois de finances « fixeraient le plafond global des dépenses ». Cela signifie-t-il qu'à partir du moment où ces dépenses dépasseraient les recettes ou le plafond fixé, on ne paierait plus les pensions ou qu'on ne rembourserait plus les malades ? Ce n'est certainement pas l'intention de M. Migaud, mais son amendement conduirait à cette situation.

Je partage les préoccupations de Charles de Courson et de Gilles Carrez : notre situation budgétaire est difficile, et chacun d'entre nous doit prendre conscience que nous ne pouvons plus laisser filer les dépenses publiques ni les dépenses sociales. Cela suppose que nous analysons avec rigueur les propositions qui nous seront soumises. Comme le dit Gilles Carrez, continuer à produire de nouvelles dépenses publiques sans en diminuer ou en supprimer d'autres aggravera la situation financière de notre pays. Nous devons abandonner la culture du déficit, et l'opposition ferait bien de nous y aider en soutenant ces propositions.

**M. le président.** La parole est à M. François Sauvadet.

**M. François Sauvadet.** Monsieur le président, je demande une suspension de séance de dix minutes afin de réunir mon groupe.

**M. le président.** La séance est suspendue.

(*La séance, suspendue à vingt-deux heures cinquante-cinq, est reprise à vingt-trois heures.*)

**M. le président.** La séance est reprise.

Sur le vote de l'amendement n° 207, je suis saisi par le groupe Nouveau Centre d'une demande de scrutin public, la même demande ayant déjà été formulée pour les deux autres amendements.

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

La parole est à M. François Sauvadet.

**M. François Sauvadet.** Je ne comprends pas pourquoi vous ne nous avez accordé qu'une suspension de cinq minutes alors que nous avions demandé dix minutes, monsieur le

président. Chacun des groupes devrait être respecté comme il se doit, d'autant plus que nous débattons d'un texte important, puisque relatif à une loi constitutionnelle. Or j'ai observé que vous accordiez la parole de façon quelque peu flexible. Je vous demande donc, monsieur le président, le même traitement pour le groupe Nouveau centre que celui réservé à chacun des autres groupes, afin que chacun puisse s'exprimer pleinement et sereinement sur ces questions extrêmement importantes. (*Applaudissements sur les bancs du groupe Nouveau Centre.*)

Ce qu'il est convenu d'appeler la « règle d'or » constitue un engagement que nous devrions prendre – je le dis à l'intention de nos collègues socialistes – devant les Français. Comment accepter l'idée qu'en matière de santé, on reporte sur les générations futures les décisions que nous devrions prendre aujourd'hui ? C'est un problème de responsabilité qui nous est posé. Oui ou non, allons-nous consacrer devant les Français la règle fondamentale consistant à ne pas creuser les déficits indéfiniment, comme nous le faisons malheureusement depuis vingt-cinq ans ? (*Applaudissements sur les bancs du groupe Nouveau Centre.*) Allons-nous enfin prendre la responsabilité collective d'adopter ce principe déjà en vigueur dans les collectivités territoriales ? Rajouter chaque année 20 milliards d'euros au déficit n'est pas acceptable !

Cet effort de rigueur budgétaire, nous en avons également pris l'engagement auprès de l'Union européenne. Il ne s'agit pas d'aliéner les responsabilités du Parlement, mais simplement d'exercer ensemble une responsabilité à l'égard des Français, concrétisée par des choix politiques, notamment l'inscription de cette règle fondamentale en matière de déficit – qu'on l'appelle « règle d'or » ou autrement. Nous devons avoir une conception pluriannuelle car il peut y avoir des retours de croissance, mais aussi des périodes difficiles à traverser du fait du renchérissement durable du coût des énergies et des matières premières, ou du fait de crises financières.

**M. le président.** Merci, monsieur Sauvadet.

**M. François Sauvadet.** Je vous demande de me laisser terminer ce que j'ai à dire sur cette question importante, monsieur le président !

**M. le président.** Et moi, je vous demande de conclure, monsieur Sauvadet.

**M. François Sauvadet.** Je demande simplement à chacun des parlementaires de bien mesurer la responsabilité qui nous incombe vis-à-vis des générations futures. Chacun d'entre nous a des enfants (*Exclamations sur les bancs du groupe de l'Union pour un mouvement populaire*) et a, à leur égard, la responsabilité de ne pas leur laisser 2 000 milliards d'euros de dettes. Mes chers collègues, assumons ensemble cette responsabilité, dès ce soir ! (*Applaudissements sur les bancs du groupe Nouveau Centre.*)

**M. le président.** Monsieur Sauvadet, je crois que personne ne pourrait confirmer ce dont vous m'accusez, à savoir de manifester une attitude différente en fonction des groupes. Votre réflexion est tout à fait infondée. (*Protestations sur les bancs du groupe Nouveau Centre.*)

**M. Maurice Leroy.** Ça va, on n'est pas à l'école !

**M. le président.** La parole est à M. Didier Migaud.

**M. Didier Migaud.** Je veux tout d'abord rappeler à M. Sauvadet qu'il a, comme tout député, la possibilité de voter contre un budget qui ne le satisfait pas. Si vous estimez, mon cher collègue, que les budgets qui vous sont présentés

sont en déficit excessif, ne les votez pas ! (*Applaudissements ironiques sur plusieurs bancs du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche et du groupe de l'Union pour un mouvement populaire.*)

**M. François Bayrou.** Très bien !

**M. Didier Migaud.** Pour en revenir à notre débat, je retire l'amendement n° 33, en remerciant M. le ministre pour sa réponse, ainsi que ceux de nos collègues de la majorité qui ont reconnu que je posais une bonne question. Puisque ma proposition ne paraît pas assez mûre, tâchons d'y travailler ensemble, de concert avec les organismes sociaux. Je rassure mon collègue Bur : il convenait effectivement d'interpréter la phrase qu'il a citée comme il l'a fait à la fin de son intervention.

En ce qui concerne les amendements n°s 205, 208 et 207, j'ai senti chez le rapporteur général une certaine nostalgie de la législature Jospin, durant laquelle les comptes de la sécurité sociale ont effectivement connu l'équilibre. (*Exclamations sur les bancs du groupe de l'Union pour un mouvement populaire – Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche.*)

**M. Jean-François Copé.** Grâce à la croissance !

**M. Didier Migaud.** Cela a duré deux ans, et c'était effectivement une belle époque pour la sécurité sociale. J'ai déjà eu l'occasion de m'exprimer contre les amendements n°s 205 et 208, de même que M. Montebourg l'avait fait au nom du groupe socialiste, la « règle d'or » ne nous paraissant pas devoir être inscrite dans la Constitution. En revanche, à titre personnel, je ne suis pas opposé à l'amendement n° 207, qui me semble pouvoir représenter un progrès à partir du moment où il impose au Gouvernement de présenter devant le Parlement et de soumettre au vote les propositions qu'il formule auprès de l'Union européenne en matière d'objectifs pluriannuels. Sur le plan de la transparence comme sur le plan de l'application du principe de responsabilité entre nous, cela peut être positif.

**M. Pierre Lellouche.** Très bien !

**M. Michel Bouvard.** Belle évolution !

**M. le président.** La parole est à M. François Bayrou.

**M. François Bayrou.** Personne ne sera surpris de m'entendre répéter que le problème des défenses qu'une démocratie comme la nôtre devrait opposer à la dérive des comptes publics, des déficits et de l'accumulation de la dette, est un sujet très important. Je dois avouer que je n'ai jamais cru que la « règle d'or » serait inscrite dans notre Constitution, et toutes les affirmations triomphales faites à ce sujet sont aujourd'hui en passe d'être démenties.

Je voudrais cependant attirer l'attention des auteurs des amendements dont nous débattons sur une question de rédaction : dire que les budgets « ne peuvent être présentés ni adoptés en déficit, apprécié dans un cadre pluriannuel » est infiniment plus rigoureux que d'affirmer que les budgets ne peuvent pas être adoptés en déficit. La rédaction proposée implique en effet que si vous faites un déficit une année, vous êtes obligés de faire un excédent du même montant une autre année. Quel que soit mon attachement à la vertu des comptes républicains, je ne crois pas aisé de s'en tenir à ce principe. Si je ne nous vois pas sur le point de voter les comptes sociaux en équilibre, je nous vois encore moins disposés à les voter en excédent afin d'équilibrer des déficits antérieurs ! Je voterai les amendements n°s 205 et 208 par cohérence, mais il me semble que si par extraordinaire ils

étaient adoptés, il conviendrait de mettre à profit les lectures ultérieures du texte pour revoir cette rédaction qui me paraît constituer un défi insurmontable.

**M. le président.** La parole est à M. Charles de Courson.

**M. Charles de Courson.** Mes chers collègues, le groupe Nouveau centre se félicite de constater que les groupes SRC et UMP voient un progrès dans l'amendement n° 207, visant à la création de lois de programmation budgétaire. Je veux souligner que cet amendement présente un avantage supplémentaire, celui de caler les notifications à la Commission européenne sur les trois premières années de la programmation – qui sera probablement de cinq ans. Actuellement, cette absence de cohérence dans le temps et dans les chiffres fait défaut.

En ce qui concerne l'amendement n° 205, il est, contrairement à ce qu'ont affirmé plusieurs orateurs, beaucoup plus laxiste que les engagements gouvernementaux, puisqu'il vise à un simple équilibre de fonctionnement, alors que le Gouvernement s'est engagé à un équilibre total. Nous sommes donc plus modérés.

**M. François Bayrou.** C'est un engagement verbal !

**M. Charles de Courson.** Ce n'est pas un engagement verbal, mais un engagement pris devant les responsables de l'Union européenne, qui ne tarderont pas à rappeler au Gouvernement français qu'il n'a plus que deux ans pour atteindre cet objectif.

Le groupe Nouveau centre est prêt à retirer l'amendement n° 205. En effet, si les amendements n°s 207 et 208 sont votés, l'amendement n° 205 sera satisfait : l'amendement n° 207 précisant que les lois de programmation s'inscrivent dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques, il faudra bien que les gouvernements, quels qu'ils soient, montrent comment on revient à l'équilibre. Si l'amendement n° 207 permet d'atteindre l'équilibre au niveau de l'État, de la sécurité sociale et des collectivités territoriales et que l'amendement n° 208 garantit l'équilibre des comptes sociaux, le budget de l'État se trouverait en suréquilibre – au moins de fonctionnement –, le budget des collectivités territoriales étant, quant à lui, à peu près équilibré. En revanche, nous tenons à maintenir l'amendement n° 208 car, comme l'ont souligné de nombreux orateurs, il est impossible de continuer comme cela. La disposition proposée s'appliquant à compter de 2012, autant afficher dès maintenant l'engagement correspondant. (*Applaudissements sur les bancs du groupe Nouveau Centre.*)

**M. le président.** Les amendements n°s 33 et 205 sont retirés.

Nous allons maintenant procéder au scrutin public, précédemment annoncé, sur l'amendement n° 208.

(*Il est procédé au scrutin.*)

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

Nombre de votants .....	203
Nombre de suffrages exprimés .....	200
Majorité absolue .....	101
Pour l'adoption.....	45
Contre.....	155

L'amendement n° 208 est rejeté.

**M. le président.** Nous en venons au scrutin public sur l'amendement n° 207.

(*Il est procédé au scrutin.*)

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

Nombre de votants .....	209
Nombre de suffrages exprimés .....	154
Majorité absolue .....	78
Pour l'adoption.....	145
Contre.....	9

L'amendement n° 207 est adopté.

Je mets aux voix l'article 11, modifié par les amendements adoptés.

*(L'article 11, ainsi modifié, est adopté.)*

**M. le président.** Je vous rappelle que l'article 12 est réservé à la demande de la commission. Il sera discuté après l'amendement n° 85 portant article additionnel après l'article 23.

### Article 13

**M. le président.** Plusieurs orateurs sont inscrits sur l'article 13.

La parole est à M. Philippe Folliot.

**M. Philippe Folliot.** Cet article est particulièrement important puisqu'il concerne les conditions d'engagement de nos troupes dans le cadre d'opérations extérieures. Il est essentiel que le Parlement puisse être informé et s'exprimer sur le sujet. Contrairement à la France, de nombreux autres pays européens exigent non seulement que le Parlement soit informé mais qu'il vote pour décider l'envoi de troupes à l'étranger.

Il paraît fondamental de préciser la nature de l'information qui sera donnée au Parlement. Je défendrai sur ce point plusieurs amendements. Nos compatriotes qui portent l'uniforme, le plus souvent dans le cadre de mandats internationaux – qu'il s'agisse de l'ONU, de l'OTAN ou de l'Union européenne –, engagés pour défendre la paix, doivent ressentir, grâce à nos débats, le soutien de la représentation nationale et, au-delà, celui de l'ensemble de la nation.

Les missions qu'ils remplissent se révèlent en effet particulièrement périlleuses. Il y a quelques semaines, nous avons discuté de l'envoi de troupes supplémentaires en Afghanistan. Nous savons que cette mission sera difficile pour les 800 militaires qui, depuis le 8<sup>e</sup> RPIMA de Castres, vont rejoindre nos 1500 compatriotes déjà sur place.

Il est primordial que les débats de la représentation nationale renforcent le lien essentiel entre armée et nation. Ainsi, ceux qui sont sur le terrain pour défendre les engagements internationaux de la France accompliront leur tâche dans de bonnes conditions. C'est pourquoi l'implication du Parlement prévue à l'article 13 constitue une avancée majeure.

**M. le président.** La parole est à M. François de Rugy.

**M. François de Rugy.** La décision d'engager les forces armées est sans doute l'une des plus graves qu'un responsable politique soit amené à prendre.

Or l'article 13 est à nos yeux l'illustration par excellence que le projet en reste malheureusement aux intentions, fussent-elles parfois bonnes. Lorsqu'il s'agit de passer aux actes, on est en effet obligé de constater l'extrême faiblesse pour ne pas dire la vacuité du texte.

Certes, tout le monde comprend que l'on doit parfois engager les forces armées en urgence pour faire face à des menaces, que ce soit sur le territoire national ou à l'extérieur. Nous avons tous à l'esprit des opérations récentes de protection des Français résidant à l'étranger.

Il n'est donc pas question d'entraver la capacité d'action et de défense de la France. Cependant, si l'on veut réellement restaurer les pouvoirs du Parlement en matière d'engagement des troupes françaises, un débat s'impose, bien sûr, c'est prévu – et c'est bien le moins que l'on puisse attendre –, mais s'impose également un vote dans un délai raisonnable. Or le délai de six mois prévu par le texte n'est pas sérieux, de surcroît si l'on y ajoute les mois de suspension des travaux parlementaires entre les sessions ordinaires. On devrait en effet pouvoir convoquer une session extraordinaire sur un sujet aussi grave.

Je rappelle que le Premier ministre n'a pas tenu l'un de ses engagements. Lors du débat sur l'envoi de troupes supplémentaires en Afghanistan, si, grâce à notre motion de censure nous avons obtenu un vote indirect, François Fillon avait promis la tenue d'un débat suivi d'un vote si nous acceptions la réforme constitutionnelle. Cependant, le délai excessif prévu par l'article 13 rend impossibles un tel débat et un tel vote à brève échéance.

Pour conclure, je dirai qu'engager les troupes françaises dans un conflit ou dans une opération extérieure sous l'autorité de l'ONU ne peut pas être la décision d'un homme seul ni même d'un gouvernement seul, il revient au Parlement de trancher.

**M. le président.** La parole est à M. Jean-Pierre Brard.

**M. Jean-Pierre Brard.** Faire de la politique, c'est faire de la pédagogie.

**M. le secrétaire d'État chargé des relations avec le Parlement.** Cela dépend !

**M. Jean-Pierre Brard.** Vous, madame, messieurs du Gouvernement, vous préférez l'anesthésie.

**M. le ministre de la défense.** Pardon ?

**M. Jean-Pierre Brard.** L'anesthésie, monsieur Morin. N'êtes-vous pas appareillé ?

**M. le ministre de la défense.** Pas encore.

**M. Jean-Pierre Brard.** L'article 13 vise à compléter l'article 35 de la Constitution qui dispose que « la déclaration de guerre est autorisée par le Parlement ». On nous affirme, depuis le début de l'examen de ce texte, que nous sommes en train de renforcer les droits du Parlement, ce qui se traduit de la façon suivante : « Le Gouvernement – il n'est pas écrit : dans sa grande bonté... – informe le Parlement des interventions des forces armées à l'étranger dans les délais les plus brefs. » Voilà une notion bien vague. À l'époque de l'Internet et de l'information en temps réel, c'est même invraisemblable. Le texte garantit toutefois la protection du Gouvernement si, du fait de son impéritie, il se trouvait débordé, puisque « cette information peut donner lieu à un débat qui n'est suivi d'aucun vote ».

Or engager nos troupes en Afghanistan, n'est-ce pas faire la guerre ?

**M. Jacques Myard.** C'est une opération de maintien de l'ordre !

**M. Jean-Pierre Brard.** Même si c'est dans le cadre d'une décision de l'ONU, on engage des troupes qui sont amenées à combattre ; si ce n'est pas la guerre, alors il faudra m'expli-

quer de quoi il s'agit. Faudra-t-il autant de décennies qu'il en a fallu concernant l'Algérie pour reconnaître qu'il s'agit d'un conflit armé ?

Plus loin dans le texte, il est précisé que « lorsque la durée de l'intervention excède six mois, le Gouvernement soumet sa prolongation à l'autorisation du Parlement. En cas de refus du Sénat, le Gouvernement peut demander à l'Assemblée nationale de statuer définitivement sur la prolongation de l'intervention ». Je termine par la cerise sur le gâteau : « Si le Parlement n'est pas en session à l'expiration du délai de six mois, il se prononce à l'ouverture de la session suivante. » Autrement dit, si le délai expire le 1<sup>er</sup> juillet, nous ne pourrons pas nous prononcer avant le mois d'octobre.

Or vous savez bien comment il en va de ces affaires-là. L'histoire montre qu'il est beaucoup plus facile de s'engager dans un conflit que de s'en dégager. Demandez aux Américains ce qu'ils en pensent pour le Vietnam et pour l'Irak.

Que le Parlement soit abaissé au point que le Gouvernement consente à l'informer...

**M. le président.** Je vous remercie, monsieur Brard.

**M. Jean-Pierre Brard.** Je n'ai pas épuisé mes cinq minutes, monsieur le président, et de plus je n'ai pas prévu d'aller jusqu'au bout.

Qu'on nous parle, comme notre collègue Folliot, de « défendre la paix » ! Au Tchad, vous croyez que, quand on soutient un dictateur, on défend la paix ?

**M. Guy Teissier.** Oh !

**M. Philippe Folliot.** Nous protégeons la population civile et les réfugiés.

**M. Jean-Pierre Brard.** Qui a décidé que les troupes devaient venir à la rescousse du dictateur ?

**M. Arnaud Montebourg.** Bonne question !

**M. Jean-Pierre Brard.** Avons-nous été consultés ? Certainement pas ! Monsieur Folliot, tout de même, vous poussez le bouchon un peu loin quand vous réduisez le rôle du Parlement à celui d'une association de dames patronnesses réduite à exprimer son soutien aux soldats de l'armée française engagés par un homme seul, enfermé dans son palais, et qui ne consulte même pas les parlementaires.

Ce texte est cynique et des parlementaires qui consentent à le soutenir dévalorisent le Parlement ; ils ne sont pas dignes de notre histoire nationale. (*Exclamations sur les bancs du groupe de l'Union pour un mouvement populaire.*)

**M. François Calvet.** Ce que vous dites est scandaleux !

**M. le président.** La parole est à M. Manuel Valls.

**M. Manuel Valls.** Le sujet est éminemment sérieux. Contrairement à ce que nous venons d'entendre, on peut d'emblée reconnaître qu'un accord est possible sur cette question puisque le texte marque un changement et une amélioration incontestables...

**M. Jean-Pierre Brard.** Les amoureux, c'est toujours ça !

**M. Manuel Valls.** Il serait bon, mon cher collègue, que nous ne nous interrompions pas, sinon nous risquons de revenir, pour ce qui concerne les interventions extérieures, à certaines pages de l'histoire... Aussi, épargnez-nous vos leçons sur la dignité du rôle de parlementaire !

**M. le président.** Poursuivez votre intervention, monsieur Valls, et vous, monsieur Brard, taisez-vous !

**M. Manuel Valls.** Étant donné que nous sommes dans un débat libre, je tiens à dire que la question de la dignité du rôle de parlementaire ne nous amène à recevoir aucune leçon de quiconque, y compris de vous, monsieur Brard. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour un mouvement populaire.*)

**M. Jean-Pierre Brard.** Évitez d'en donner !

**M. le président.** Monsieur Brard !

**M. Manuel Valls.** Je vous le dis parce que cela fait six ans que j'entends beaucoup de cris de votre côté, monsieur Brard. Mais quant à la dignité du Parlement, je n'ai pas de leçons à recevoir de vous.

**M. Jean-Pierre Brard.** Et aucune à donner !

**M. Manuel Valls.** Je n'en donne pas, mais je vous demande le respect.

**M. le président.** Poursuivez, monsieur Valls. Et monsieur Brard, on se tait. Merci.

**Mme Claude Greff.** Oui, taisez-vous, monsieur Brard !

**M. Jean-Pierre Brard.** Je vous écoute religieusement, monsieur le président.

**M. Manuel Valls.** Donc, disais-je, il y a des éléments de progrès incontestables dans ce qui nous est proposé. Mais en même temps, force est de reconnaître que depuis la création de la V<sup>e</sup> République, de nombreuses interventions de nos forces à l'étranger ont eu lieu, et ce quelle que soit la majorité. Il faut utiliser ce débat sur la réforme constitutionnelle non seulement pour apporter des améliorations, puisqu'il y en a dans ce projet de loi, comme je viens de le constater, mais pour préciser et moderniser le rapport entre le Parlement et l'exécutif sur ce sujet essentiel, celui de l'engagement des forces armées, de la paix et de la guerre.

Nous savons tous que le Parlement n'a jamais eu à débattre et à voter, à la notable exception – et nous l'avons encore souligné il y a quelques semaines, à l'occasion de la motion de censure que nous avons déposée – de l'engagement de la France au Koweït, en 1991.

Si l'article qui nous est proposé marque une nette amélioration, il est utile, indispensable de préciser le délai dans lequel le Gouvernement doit informer le Parlement de la décision d'engager des troupes à l'extérieur. Ce sera l'objet de l'un de nos amendements.

De même, il conviendra de fixer les objectifs politiques qui sont assignés à ce type d'opération. Comme cela a été dit il y a un instant, la précision sur le volume des forces engagées est évidemment essentielle, et en tout cas très importante à nos yeux. Elle vise à éviter un changement de nature des opérations en question.

Enfin, nous considérons qu'il ne peut être question d'une simple information. Quand on regarde ce qui se passe dans les autres grandes démocraties parlementaires – Arnaud Montebourg citait, en commission, l'exemple du *Bundestag* –, nous voyons bien qu'il ne faut pas avoir peur du contrôle parlementaire, de l'information du Parlement, du vote du Parlement.

**M. Arnaud Montebourg.** Bien sûr !

**M. Manuel Valls.** Nous savons bien qu'il faudra le faire de manière très intelligente et très affinée.

Plusieurs amendements ont été déposés. Un amendement du président de la commission diffère du nôtre. Pour notre part, nous proposons qu'après le commencement de toute

intervention, le Parlement soit informé dans les trois jours. Nous proposons également que, dans les quinze jours, le Parlement puisse voter sur cet engagement. Enfin, six mois après le début des opérations engagées, nous proposons un autre vote. La commission Balladur avait également proposé d'introduire cette précision. M. Édouard Balladur, à l'occasion de son audition, a considéré qu'un délai de trois mois pouvait convenir.

Quoi qu'il en soit, retenez bien nos propositions : trois jours pour informer ; quinze jours pour un premier vote ; six mois pour voter à nouveau. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche.*)

**M. le président.** La parole est à M. Jean-Christophe Lagarde.

**M. Jean-Christophe Lagarde.** À nos yeux, cet article est la démonstration même du caractère souvent virtuel de notre démocratie, du moins si on la compare à d'autres pays du monde démocratique.

**M. Patrick Braouezec.** Très juste !

**M. Jean-Christophe Lagarde.** J'ai entendu notre collègue Jean-Pierre Brard manier le paradoxe, comme d'habitude. En réalité, aujourd'hui, la Constitution prévoit seulement que la déclaration de guerre est autorisée par le Parlement. Pour respecter la Constitution, il suffit donc au Gouvernement de faire la guerre sans la déclarer. Dès lors, il n'a aucun compte à rendre à personne. L'article 13 propose que le Gouvernement ait des comptes à rendre, ce qui est tout de même préférable à la situation actuelle, dans laquelle, comme différents intervenants l'ont noté, on assiste à une multiplication d'interventions sans que l'on sache toujours pourquoi, comment, combien d'hommes, pour combien de temps. Cet article marque donc un progrès.

De la même façon, on ne peut pas dénier au Président de la République, en tout cas depuis l'apparition de la force nucléaire, un pouvoir particulier dans la décision d'engager les troupes françaises à l'étranger, ou en toute autre circonstance, d'ailleurs. En effet, nous lui reconnaissons le pouvoir de lancer le feu nucléaire, à moins que quelqu'un se lève ici pour demander que ce pouvoir lui soit retiré et que le Parlement se réunisse si, par extraordinaire et par malheur, il fallait, à un moment donné, prendre la décision de l'utiliser ou pas. Nous lui accordons le pouvoir de prendre la décision la plus grave, et nous lui refuserions celui de prendre une décision moins importante dans le domaine militaire ? Cela paraît tout de même extraordinaire !

**M. Jean-Claude Sandrier.** Ce n'est pas la question !

**M. Jean-Christophe Lagarde.** Ce qui est nécessaire, en revanche, c'est que nous ne soyons plus le seul pays du monde démocratique où le Gouvernement peut envoyer des troupes à l'étranger sans que le Parlement en soit informé, ni qu'il ait à se prononcer. Et c'est ce que propose le texte.

Je voulais simplement m'attarder sur un amendement qui a été déposé par le groupe socialiste, un amendement que je ne défendrai pas puisque je n'en suis pas l'auteur, mais qui me paraît digne d'intérêt, même si je ne pense pas qu'il faille l'adopter. Il pose un problème dont on ne parle que trop rarement dans cet hémicycle. Il propose en effet que le Gouvernement informe le Parlement du contenu des accords de défense et de coopération militaire en vigueur.

Il y a certes une difficulté, qui est que, par définition, les accords militaires comportent une partie officielle, publique, et une autre qui doit être tenue secrète, ne serait-ce que pour des raisons de sécurité militaire et de défense

nationale. Cela dit, même si je sais que cette disposition ne sera pas introduite dans la Constitution, je souhaiterais que le ministre et le président de la commission de la défense puissent réfléchir à une autre proposition.

Le Parlement a adopté l'an dernier une loi portant création d'une délégation parlementaire au renseignement, chargée de suivre l'activité des services secrets français. Pourquoi un groupe plus réduit qu'une commission habituelle, une délégation, ne pourrait-elle pas être habilitée à connaître des questions relatives aux accords de défense ? Cela se fait dans beaucoup de parlements. Je pense par exemple aux parlements américain et allemand. Ce serait une façon de répondre au souci exprimé dans cet amendement.

Il faut donc que cet article soit adopté, parce qu'il constitue une avancée et que nous devons sortir du non-contrôle absolu de l'exécutif, si je puis me permettre cette expression, en matière d'interventions militaires. Et je pense que nous devrions aller plus loin pour que certains d'entre nous puissent être régulièrement informés des accords de défense et de leur évolution, à l'instar de ce que nous avons fait pour suivre l'activité des services secrets.

**M. le président.** La parole est à M. Pierre Lellouche.

**M. Pierre Lellouche.** La modification de l'article 35 montre à quel point le toilettage de notre Constitution était nécessaire. Je veux rendre hommage au Président de la République et au Gouvernement, d'abord pour avoir modernisé la rédaction de cet article qui datait de la guerre froide, et ensuite pour avoir permis de réels progrès, même si je les juge insuffisants, en matière de contrôle de l'emploi de nos forces à l'étranger.

L'article 35 a été rédigé en 1958, à l'époque de la grande congélation du continent européen. On était alors encore dans le registre des guerres interétatiques, à l'époque où l'on se déclarait la guerre. Depuis la chute du Mur de Berlin, il y a presque vingt ans maintenant, nous sommes dans un autre monde, où se mêlent les conflits infraétatiques, la menace terroriste et des conflits lointains, dans lesquels nous intervenons souvent comme membre permanent du Conseil de sécurité, comme moteur de l'Union européenne, comme membre de l'Alliance atlantique.

Au total, je crois avoir décompté au moins une centaine d'interventions militaires françaises depuis la chute du Mur de Berlin. Aujourd'hui même, nos forces participent à une vingtaine d'opérations. C'est dire si le silence retentissant du Parlement – et je suis parlementaire depuis une quinzaine d'années – m'a profondément gêné à mesure que nous avançons dans le temps.

Car ces interventions ont quatre caractéristiques. Elles sont nombreuses, comme je viens de le dire. Elles sont dangereuses. Nous avons perdu, par exemple, plusieurs dizaines d'hommes et déploré plusieurs centaines de blessés dans la seule ville de Sarajevo. Elles sont longues, de plus en plus longues. Nous sommes depuis sept ans en Afghanistan, depuis quinze ans dans les Balkans, depuis plus longtemps encore au Moyen-Orient. Enfin, elles sont coûteuses. Bon an, mal an, les OPEX coûtent 1 milliard d'euros par an au budget, dont à peine la moitié est budgétée au ministère de la défense,...

**M. Arnaud Montebourg.** Très juste !

**M. Pierre Lellouche.** ...ce qui crée, à chaque fois, des problèmes d'ajustement.

Il est donc grand temps que la représentation nationale s'intéresse à ces affaires.

**M. Arnaud Montebourg.** Il est grand temps, mais le temps ne vient pas !

**M. Pierre Lellouche.** Troisièmement, la situation actuelle – et le dernier débat sur l’Afghanistan ne m’a pas rendu fier de ma fonction de parlementaire – ...

**M. Jacques Myard.** Ça non !

**M. Pierre Lellouche.** ...est caractérisée par une absence, ou une quasi-absence de débat. Pas de vote, pas de réunion de la commission de la défense. C’est beaucoup pour une opération risquée, difficile, et qui méritait en effet une vraie discussion.

Le dispositif proposé par la commission Balladur est sensiblement meilleur que ce qui existait précédemment, c’est-à-dire rien du tout, mais il est quand même très insuffisant.

S’agissant de l’information, tout d’abord, je rejoins ceux qui, sur tous les bancs, proposent une information rapide. La commission de la défense, le groupe socialiste, le président Warsmann, tout le monde a raison de proposer un délai qui ne soit pas inférieur à trois jours. Faut-il que l’information soit encore plus rapide ? Probablement pas.

Faut-il un vote ? Au risque de déplaire à certains collègues de mon groupe, ou d’exprimer un avis différent du leur, je suis sûr qu’il faut un vote. Pourquoi ? Parce que le vote renforce le Président de la République, et non l’inverse.

**M. Arnaud Montebourg.** Bien sûr !

**M. Pierre Lellouche.** Comment mener une intervention militaire contre l’opinion publique et contre les partis politiques ? Il faut une unité bipartisanne. Par conséquent, le vote sert à quelque chose, il ne faut pas en avoir peur. Doit-il avoir lieu trois semaines ou quinze jours après le début de l’intervention, comme le proposait M. Valls ? Peu importe. Moi, je souhaite qu’il y ait un vote, et que ce vote soit renouvelé, non pas seulement une fois – l’alinéa 3 de l’article 13 prévoit que le Gouvernement peut demander à l’Assemblée nationale de « statuer définitivement » –, mais périodiquement. Quand une intervention dure trois ans, quatre ans, cinq ans, un retour régulier devant le Parlement est nécessaire.

Troisièmement, je souhaiterais moi aussi que le Parlement soit informé sur les accords de défense. Ce n’est pas du ressort de la Constitution, mais cela mériterait d’être dit.

**M. Arnaud Montebourg.** C’est de quel ressort ?

**M. Pierre Lellouche.** C’est du ressort de la loi, tout simplement.

**M. Arnaud Montebourg.** Nous attendons les déclarations du Gouvernement à ce sujet.

**M. Pierre Lellouche.** Mais il n’est pas mauvais que nous ayons ce débat dans le cadre de la réforme de la Constitution, pour indiquer un consensus.

Pour résumer, ces opérations sont lourdes, fréquentes, chères. Elles engagent le statut de notre pays, la vie de nos soldats. Il est normal que l’information soit immédiate.

J’ajoute que si le Parlement n’est pas en session, si la guerre commence le 2 juillet, il faut en effet une session extraordinaire et non pas attendre le mois d’octobre. Ensuite, il faut un vote, et que ce vote soit renouvelé. Tous les six mois ou tous les ans, on peut en débattre. Mais voilà l’économie générale du texte qui me rendrait fier d’être parlementaire dans ce genre de situation. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche et du groupe de la Gauche démocrate et républicaine.*)

**M. Jean-Pierre Brard.** C’est Pierre Lellouche dans un grand jour !

**M. le président.** La parole est à M. Hervé Morin, ministre de la défense.

**M. Hervé Morin, ministre de la défense.** Monsieur le président, mesdames, messieurs les députés, je croyais pouvoir dire qu’il existerait un certain consensus sur les dispositions que propose le Gouvernement dans cet article 13. Des dispositions à peu près identiques émanaient en effet à la fois du groupe socialiste, à travers François Lamy, et des groupes ou de parlementaires de la majorité. Il me semble que nous devrions nous retrouver sur l’essentiel, puisqu’il s’agit d’abord et avant tout de renforcer le contrôle du Parlement sur les interventions de nos forces armées à l’étranger.

Cette réforme est une avancée démocratique extrêmement importante, incontestable, et selon moi nécessaire. Elle est nécessaire, en effet, parce que nos armées constituent un levier d’action majeur de la République et de la nation à l’étranger. Elles agissent pour défendre nos valeurs, pour défendre notre politique étrangère. Elles doivent donc être portées par le soutien explicite et éclairé de la représentation nationale, et au-delà de celle-ci, du pays tout entier.

Les interventions extérieures représentent des moyens considérables. Pour l’année 2007, leur coût aura été d’environ 900 millions d’euros et elles auront mobilisé quelque 12 000 personnes. C’est une raison supplémentaire pour que le Parlement contrôle davantage l’engagement des forces françaises à l’étranger.

Plus qu’un contrôle, à mon sens, c’est aussi, en effet, monsieur Lellouche, un soutien pour le Président de la République et pour nos forces elles-mêmes, puisqu’elles auront ainsi été soutenues par le Parlement à travers l’information où le vote de nos deux chambres.

Les dispositions que vous allez, je l’espère, adopter ce soir nous rapprochent de celles en vigueur dans la plupart des grandes démocraties occidentales – l’Italie, l’Espagne, l’Allemagne –, dont les régimes constitutionnels sont pourtant différents. Le Royaume-Uni les adoptera dans les semaines qui viennent.

Le dispositif est à double détente.

Il prévoit d’abord une information du Parlement sur les interventions des forces armées à l’étranger « dans les délais les plus brefs ». Mais pourquoi pas, en effet, fixer ce délai dans la Constitution ? Cette information peut donner lieu à un débat non suivi d’un vote et elle peut revêtir toutes les formes – simple lettre aux parlementaires et au président de la commission de la défense, réunion des commissions compétentes ou séance plénière. Un dispositif comme celui que vous envisagez, monsieur le député, poserait des problèmes majeurs dès lors que l’intervention commencerait, pour des raisons d’urgence, un vendredi, hors session parlementaire ou au mois de juillet ou d’août. Il importe que le Parlement soit informé au moyen de formules souples adaptées à la nature de l’opération, ce qui n’empêche pas le Président de la République de le convoquer en session extraordinaire s’il l’estime nécessaire.

Cette information une fois assurée, le dispositif prévoit, dans une seconde phase, que le Parlement délivre l’autorisation de prolonger une intervention au-delà de six mois. Je sais que des amendements proposent un délai plus court.

Qu’entend-on par « intervention des forces armées à l’étranger » ? Il est important de définir cette notion afin de ne saturer ni le dispositif ni les procédures, tout en respectant

la volonté des constituants. Le souhait du Gouvernement, qui a été confirmé devant le Conseil d'État, est de concentrer le contrôle sur l'envoi des militaires en corps constitués à des fins opérationnelles. Cette définition exclut donc les échanges de militaires, notamment dans les états-majors internationaux ; les exercices que nous effectuons régulièrement à l'étranger, notamment dans les pays du Golfe ; les opérations confidentielles des services de renseignement ou menées par les forces spéciales dans des cas particuliers – par exemple, l'opération que nous avons menée récemment en Mauritanie pour appréhender les auteurs de crimes commis contre des touristes français ;...

**M. Jean-Pierre Brard.** Et le *Rainbow Warrior* ?

**M. Pierre Lellouche.** C'était Fabius !

**M. Jean-Pierre Brard.** Les turpitudes des uns ne justifient pas celles des autres !

**M. le ministre de la défense.** ...les troupes prépositionnées en vertu d'accords de défense ; les opérations humanitaires n'ayant pas de but opérationnel ; les opérations spéciales nécessitant une grande discrétion, à la fois sur leurs objectifs et leur mode d'action.

Les termes « intervention à l'étranger » ont également pour conséquence d'exclure les déplacements de nos aéronefs dans les espaces internationaux, ceux des bâtiments de la marine nationale en patrouille de haute mer, ainsi que les escales de ces bâtiments dans les ports étrangers.

**M. Jean-Pierre Brard.** Il ne reste plus grand-chose !

**M. le ministre de la défense.** Dans le périmètre ainsi précisé, on dénombre une trentaine d'opérations conduites actuellement dans différents cadres – national ou au titre de l'ONU, de l'Union européenne ou de l'OTAN. Certaines ne concernent que quelques militaires. Je pense à l'opération que nous menons depuis 1981 pour l'application du traité de paix israélo-égyptien dans le Sinaï. Il faudra donc adapter les procédures, notamment l'autorisation en séance publique, à l'importance des opérations afin de ne pas charger l'ordre du jour inutilement. À mon sens, la notion d'intervention à l'étranger devra comprendre un critère quantitatif – le nombre d'hommes envoyés – mais aussi un critère politique. Une opération peut en effet ne concerner que peu d'hommes mais avoir une résonance internationale ou sur notre politique étrangère importante.

Enfin, quel est l'acte de l'intervention à partir duquel commencent à courir les délais de procédure, notamment celui de l'autorisation parlementaire ? L'action diplomatique, la résolution des Nations unies, l'envoi d'éléments précurseurs pour baliser le terrain ou – élément le plus pertinent, selon nous – l'envoi de troupes constituées lors du lancement réel de l'opération ? Entre ces différentes actions interviennent souvent des adaptations importantes. Dès lors, il nous semble que c'est au moment où les forces sont envoyées de façon constituée pour le lancement de l'opération que le délai de quatre mois ou de six mois – selon ce que vous déciderez – doit commencer à courir.

Tels sont les quelques éléments que je souhaitais porter à votre connaissance pour éclairer le débat sur l'article 13.

**M. le président.** Nous passons à la discussion des amendements.

Je suis saisi de trois amendements, n<sup>os</sup> 584, 323 et 436, pouvant être soumis à une discussion commune.

La parole est à M. Jean-Paul Lecoq, pour soutenir l'amendement n<sup>o</sup> 584.

**M. Jean-Paul Lecoq.** Cet amendement tend, d'une part, à distinguer les différents types d'opérations, et, d'autre part, à confirmer que le Gouvernement demande, en toutes circonstances, au Parlement l'autorisation de faire intervenir les forces armées, sauf en cas d'intervention d'urgence décidée en application de l'article 51 de la Charte des Nations unies, relatif à l'invasion d'un pays. Considérant le rôle de policier de la paix que peut jouer sur la planète cette institution internationale, c'est la seule exception qui pourrait justifier que le Gouvernement engage d'abord les forces armées et en rende compte ensuite au Parlement, dans les plus brefs délais. En tout état de cause, c'est le Parlement représentant le peuple qui doit décider d'engager les forces armées.

**M. Jean-Pierre Grand.** Et pour la force nucléaire ?

**M. Jean-Paul Lecoq.** On a déjà vu qu'une opération de police ou d'ingérence humanitaire décidée unilatéralement peut très vite dégénérer en une guerre qui ne dit pas son nom et dont il est très difficile de sortir.

**M. le président.** La parole est à M. François de Rugy, pour soutenir l'amendement n<sup>o</sup> 323.

**M. François de Rugy.** Disons les choses clairement, il s'agit de revenir sur cette coutume française qui voudrait que les affaires étrangères et la défense constituent le domaine réservé du Président de la République. Cette coutume n'a pas de réel fondement constitutionnel et rien ne s'oppose à ce que le principe général soit l'autorisation par le Parlement. Outre que la décision ne peut relever d'un homme seul, le vote du Parlement ne pourrait que la renforcer, comme l'a dit M. Lellouche.

Il ne s'agit pas pour nous de faire obstacle aux interventions de la France ou à sa participation à des opérations. Moi-même, j'ai milité en faveur d'interventions armées de restauration – et pas seulement de maintien – de la paix en ex-Yougoslavie, notamment en Bosnie ou au Kosovo. Il est donc important d'agir, mais il faut pouvoir le faire fort du soutien du Parlement.

Par ailleurs, nous appuierons les amendements de nos collègues socialistes tendant à préciser le délai.

**M. le président.** La parole est à M. Patrick Braouezec, pour soutenir l'amendement n<sup>o</sup> 436.

**M. Patrick Braouezec.** Il est défendu.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission sur les amendements en discussion commune ?

**M. Jean-Luc Warsmann, rapporteur.** Ces trois amendements aboutiraient à un régime d'autorisation systématique, qui ne correspond pas à l'équilibre du texte que nous propose le Gouvernement. Avis défavorable donc.

L'amendement n<sup>o</sup> 584 ouvre le débat sur le délai au terme duquel le Parlement doit se prononcer en cas de renouvellement ou de prolongation d'une opération. Nous aurons l'occasion d'y revenir.

Pour finir, je dirai à nos collègues qui ont déposé ces amendements : que ne les avez-vous présentés lorsque vous aviez la majorité ! (*Exclamations sur les bancs du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche et sur les bancs du groupe de la Gauche démocrate et républicaine.*)

**M. Gaëtan Gorce.** C'était il y a si longtemps !

**M. le président.** Sur le vote de l'amendement n<sup>o</sup> 584, je suis saisi par le groupe de la Gauche démocrate et républicaine d'une demande de scrutin public.

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

Quel est l'avis du Gouvernement sur les trois amendements ?

**M. le ministre de la défense.** Compte tenu de mes propos liminaires, avis défavorable.

**M. le président.** La parole est à M. Jérôme Chartier.

**M. Jérôme Chartier.** Le groupe UMP votera contre ces amendements. L'article 13 constitue un immense progrès par rapport à la rédaction antérieure qui datait, disait Pierre Lellouche, du temps de la guerre froide. Il était temps d'en finir avec cette rédaction obsolète ! En revanche, nous soutiendrons des amendements allant dans le sens d'une implication plus importante du Parlement dans le suivi de l'engagement des forces françaises à l'étranger.

Très rapidement, je ferai observer à M. Lecoq et à M. de Rugy que la distinction entre les différentes opérations extérieures est intéressante mais, s'agissant de forces françaises – donc de Français engagés à l'étranger –, le devoir du Parlement est de s'y intéresser quelle que soit la catégorie d'opération. C'est la raison pour laquelle je suis défavorable à leurs amendements.

Comme l'a dit Pierre Lellouche, par rapport au dernier débat sur l'intervention en Afghanistan, l'article 13 représente un immense progrès, que nous réclamions tous, sur tous les bancs de cette assemblée, depuis des mois. Aujourd'hui, nous pouvons être satisfaits.

**M. Marc Le Fur.** Très bien !

**M. Jean-Paul Lecoq.** Il ne manque plus qu'un vote !

**M. le président.** La parole est à M. Jean-Pierre Grand.

**M. Jean-Pierre Grand.** Je voudrais demander à M. Lecoq s'il pense que, dans le cas où le Président de la République serait malheureusement dans l'obligation d'utiliser l'arme nucléaire, il faudrait préalablement réunir le Parlement.

**M. Jean-Pierre Brard.** Avec le Président que nous avons, ce serait plus prudent !

**M. le président.** La parole est à M. Philippe Folliot.

**M. Philippe Folliot.** Le groupe Nouveau Centre se prononcera contre ces amendements, car le texte concerne toutes les interventions des forces armées. Pour les interventions qui ont lieu dans un cadre international avec un mandat, on pourrait effectivement envisager qu'il puisse y avoir un débat suivi d'un vote au Parlement. Mais dans les situations d'urgence – et nous en avons connu plusieurs au cours des dernières décennies –, nos troupes n'ont que quelques heures pour porter secours à nos compatriotes à l'étranger. Dans de telles circonstances, le Parlement n'aurait pas la possibilité matérielle de se réunir et la sécurité de nos concitoyens serait en jeu.

**M. le président.** Nous allons maintenant procéder au scrutin public, précédemment annoncé, sur l'amendement n° 584.

*(Il est procédé au scrutin.)*

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

Nombre de votants .....	135
Nombre de suffrages exprimés .....	135
Majorité absolue .....	68
Pour l'adoption.....	43
Contre.....	92

L'amendement n° 584 est rejeté.

Je mets aux voix l'amendement n° 323.

*(L'amendement n'est pas adopté.)*

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 436.

*(L'amendement n'est pas adopté.)*

**M. le président.** Je suis saisi d'un amendement n° 292.

La parole est à M. Arnaud Montebourg, pour le soutenir.

**M. Arnaud Montebourg.** Je voudrais vous faire part de la déception que nous éprouvons en entendant les réponses du Gouvernement après l'excellente intervention, que nous avons faites nôtre, de notre collègue Pierre Lellouche.

Lorsqu'une opération militaire est envisagée, de quoi avez-vous peur en venant demander la codécision du Parlement ? De toute façon, vous devrez le consulter au bout de six mois et il vaut mieux l'avoir associé à la décision initiale plutôt que de le mettre devant le fait accompli. En quoi cela pose-t-il problème ? Tous les pays européens agissent de la sorte.

**M. le ministre de la défense.** Non !

**M. Arnaud Montebourg.** Le Bundestag, par exemple, dispose d'un droit de contrôle dès 25 millions d'euros d'engagements – autant dire pratiquement dès le départ des premiers navires ou des premières troupes.

**M. Pierre Lellouche.** Ce n'est pas un bon exemple : ils ont juste perdu la guerre !

**M. le président.** Monsieur Lellouche, je vous prie de laisser M. Montebourg s'exprimer. Ne lui donnez pas l'occasion de prolonger ses développements. Il serait trop heureux de la saisir ! *(Sourires.)*

**M. Arnaud Montebourg.** Je n'en abuserai pas, à cette heure tardive, monsieur le président. *(Sourires.)*

**M. le président.** Je vous en remercie, et je compte sur vous.

**M. Arnaud Montebourg.** Pourquoi le Gouvernement ne veut-il pas ou ne peut-il pas aller jusqu'au vote initial ? Nous ne comprenons pas ses réticences. Notre proposition est simple. Elle rejoint celles défendues par M. Lecoq, M. Mamère et M. Lellouche. *(Applaudissements sur quelques bancs du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche.)*

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Jean-Luc Warsmann, rapporteur.** L'amendement n° 292 pose le problème des délais pour l'information initiale. Le président de la commission de la défense m'avait alerté sur ce point. Il faudra que nous le précisions dans un autre amendement.

Est également posé le problème du délai au terme duquel la poursuite des opérations doit être autorisée par le Parlement. Faut-il en rester à six mois ? La commission de la défense nous fera une proposition à ce sujet.

Enfin, cet amendement remet en cause l'équilibre du dispositif que le Gouvernement nous propose. La commission y est donc défavorable.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**M. le ministre de la défense.** Même avis.

**M. Arnaud Montebourg.** Nous voudrions une réponse du ministre.

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 292.

*(L'amendement n'est pas adopté.)*

**M. le président.** Je suis saisi d'un amendement n° 418.

La parole est à M. Philippe Folliot, pour le soutenir.

**M. Philippe Folliot.** Le Parlement doit pouvoir être informé des interventions des forces armées à l'étranger, y compris lorsqu'il ne siège pas. L'amendement n° 418 tend donc à ajouter les mots : « , y compris hors session, ». Cela permettrait des réunions de plein droit en commission ou en séance plénière à toute période de l'année.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Jean-Luc Warsmann, rapporteur.** Avis défavorable.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**M. le ministre de la défense.** On peut bien entendu informer le Parlement hors session ordinaire par tous moyens. Le Gouvernement peut aller devant les commissions. Les procédures les plus souples sont possibles, en fonction des circonstances, de la situation et de l'engagement des forces.

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 418.

*(L'amendement n'est pas adopté.)*

**M. le président.** Je suis saisi de cinq amendements, n°s 64 rectifié, 296, 221, 10 et 264, pouvant être soumis à une discussion commune.

Les deux premiers sont identiques.

La parole est à M. le rapporteur, pour soutenir l'amendement n° 64 rectifié.

**M. Jean-Luc Warsmann, rapporteur.** M. Montebourg pourrait le défendre.

**M. Arnaud Montebourg.** C'est un amendement déposé au nom de la commission. Je souhaite que le rapporteur défende les amendements qu'elle a acceptés.

**M. le président.** C'était par gentillesse qu'il vous en laissait le soin. Mais vous avez la parole, monsieur le rapporteur.

**M. Jean-Luc Warsmann, rapporteur.** L'amendement précise que le Parlement est informé non « dans les délais les plus brefs », mais « dans les trois jours ». Il demande également au Gouvernement de préciser « les objectifs poursuivis et les effectifs engagés ». Si cela va de soi pour les objectifs, est-ce bien prudent, est-ce bien conforme à l'intérêt général d'annoncer les effectifs mobilisés ?

Quant au délai, la commission des lois comme celle de la défense conviennent qu'il faut le préciser mais se sont interrogées sur sa durée et penchent elles aussi pour trois jours.

La commission des lois a donné un avis favorable à l'amendement n° 64 rectifié. L'amendement n° 221 de M. Vanneste est quasi identique, mais il ne prévoit pas la mention des effectifs engagés. Nous le tenons en réserve et j'attends l'avis du Gouvernement pour me rallier à l'une ou l'autre de ces versions. Celle de M. Vanneste me semble cependant plus prudente et réaliste lorsqu'une opération débute.

**M. le président.** La parole est à M. Arnaud Montebourg.

**M. Arnaud Montebourg.** Le rapporteur a curieusement adopté une position de retrait pour défendre l'amendement adopté par la commission après une discussion approfondie.

Nous souhaitons que, dans les trois jours, le Gouvernement nous dise ce qu'il veut faire et quels sont les effectifs engagés.

N'oublions pas que la République s'est construite sur l'impôt...

**M. le ministre de la défense.** L'impôt du sang !

**M. Arnaud Montebourg.** ...et sur l'impôt du sang. Nous ne demandons pas à connaître les noms et prénoms des hommes engagés dans les forces spéciales que l'on envoie dans les montagnes d'Afghanistan. Mais nous entendons connaître le format, l'objectif, le nombre de soldats engagés ; le Parlement veut pouvoir juger en connaissance de cause.

Le Gouvernement dira ce qu'il voudra, car il n'existe pas de sanctions à cette obligation morale vis-à-vis du Parlement. Mais celui-ci doit avoir la maîtrise de la défense de la nation. S'il existe des représentants de la nation, c'est ici qu'ils se trouvent !

**M. le président.** La parole est à M. Christian Vanneste, pour défendre l'amendement n° 221.

**M. Christian Vanneste.** L'article 13 accroît notablement le contrôle du Parlement sur les décisions du Gouvernement en matière d'opérations extérieures. Il faut saluer cette avancée.

**M. Jean-Luc Warsmann, rapporteur.** Absolument !

**M. Christian Vanneste.** L'information doit être donnée *a posteriori*, car nous ne sommes plus au temps des déclarations de guerre. Nos forces doivent être aussi réactives que possible, leur efficacité n'en sera que meilleure. C'est donc à l'exécutif de décider ; il ne faut pas revenir sur ce principe.

Cela étant, le contrôle du Parlement doit être rapide. C'est la raison pour laquelle j'approuve le délai de trois jours.

De quoi devons-nous être informés ? De ce qui nous concerne c'est-à-dire des objectifs politiques, des raisons de l'intervention. En revanche, je pense qu'il ne faut pas évoquer les effectifs engagés, c'est-à-dire les moyens techniques que les militaires vont mettre en œuvre pour atteindre ces objectifs. Ce serait donner des informations à l'adversaire.

J'ai assisté dans ma circonscription, aux funérailles extrêmement émouvantes d'un soldat des forces spéciales tué dans le sud de l'Afghanistan. Était-il nécessaire d'informer nos adversaires, les Talibans, de la présence de nos forces à cet endroit ? Je ne le pense pas.

Nous ne devons pas dévoiler les moyens mis en œuvre. L'exemple malheureux du Drakkar au Liban ne fait que renforcer ma position. Ce serait mettre en péril nos soldats. *(Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour un mouvement populaire.)*

**M. le président.** La parole est à M. Guy Teissier, président de la commission de la défense nationale et des forces armées, rapporteur pour avis, pour soutenir l'amendement n° 10.

**M. Guy Teissier, président de la commission de la défense nationale et des forces armées, rapporteur pour avis.** Je voudrais adresser quelques mots à MM. Montebourg et Valls, sans esprit polémique.

Il faut comparer ce qui est comparable. Et en matière de défense, on ne peut pas comparer la France à l'Allemagne.

**M. Arnaud Montebourg.** C'est vrai !

**M. Guy Teissier, rapporteur pour avis.** Nos histoires sont différentes. Le volume des forces que nous engageons et celui que les Allemands engagent pour leur défense n'est pas le même. Les missions que les Allemands se fixent et celles que nous nous fixons ne sont pas les mêmes. Les Allemands ont essentiellement des missions de soutien, des missions sanitaires, ...

**M. Arnaud Montebourg.** Raison de plus !

**M. Guy Teissier, rapporteur pour avis.** ...alors que nous avons d'autres missions que vous connaissez parfaitement et qui ne sont pas comparables. On peut faire la même observation vis-à-vis de l'Espagne, à un degré moindre.

L'article 13 prévoit : « Le Gouvernement informe le Parlement des interventions des forces armées dans les délais les plus brefs. » C'est nécessaire, mais ce n'est pas suffisant. Il nous est apparu indispensable de fixer le délai. Des débats ont eu lieu à ce sujet au sein de nos deux commissions. La commission des lois, à l'initiative de M. Montebourg, propose trois jours. La commission de la défense – par nature, sans doute – s'est montrée plus prudente. Elle propose huit jours. Pourquoi ? Il y a – le ministre vient de le dire – plusieurs moyens d'informer : par lettre, par une intervention devant la commission. Mais, en cas de conflit plus lourd, le Gouvernement pourrait avoir besoin de réunir le Parlement. Le délai de trois jours serait alors bien insuffisant. Celui de huit jours nous semble donc préférable.

Mais nous n'allons pas entamer une querelle pour quelques jours. Si l'unanimité devait se faire sur les trois jours, j'en serais ravi. Je me rallierais donc à la rédaction de M. Vanneste, qui présente en outre l'avantage de limiter l'information du Parlement aux objectifs poursuivis.

Même si la presse se fait souvent l'écho, avant que nous en soyons informés – et je le déplore – des missions de nos forces, nous devons en effet les protéger. Nous venons de célébrer le 30 avril, à Aubagne, au 1<sup>er</sup> régiment étranger, les trente ans de l'opération de Kolwezi. Si nous avons dû expliquer à l'époque, dans un délai de trois jours, que nous envoyions deux compagnies de parachutistes et une compagnie d'appui, soit environ 300 hommes, quel eût été le résultat de cette opération ?

M. Folliot parlait tout à l'heure du 8<sup>ème</sup> RPIMa. On sait que ce régiment enverra environ 700 hommes en Afghanistan. Sans doute la mission n'est-elle pas suffisamment grave pour que nous « retenions » l'information jusqu'au point de tenir secret le nombre d'hommes engagés. Mais, en règle générale, il est plus prudent d'en rester aux objectifs sans mentionner les effectifs. Je me rallie, après réflexion, à la proposition de M. Vanneste. (*Applaudissements sur plusieurs bancs du groupe de l'Union pour un mouvement populaire.*)

**M. le président.** La parole est à M. Philippe Folliot, pour soutenir l'amendement n° 264.

**M. Philippe Folliot.** Cet amendement vise à préciser les conditions dans lesquelles le Gouvernement informe le Parlement. J'ai proposé un délai de six jours, certains ont proposé huit jours, d'autres trois jours. En tout état de cause, je me rallierai, à l'instar du président de la commission, à l'avis de la majorité.

L'intervention de nos troupes à l'étranger doit donner lieu à un débat en séance plénière ou en commission, même s'il n'est suivi d'aucun vote. Ce débat est essentiel. On nous dit que le Gouvernement peut informer les parlementaires par le biais d'une lettre. Pourquoi pas un courriel ?

**M. Arnaud Montebourg.** Et pourquoi pas un SMS ?

**M. Philippe Folliot.** Pourquoi pas ? Ou encore par voie de presse. Les parlementaires n'ont qu'à lire le journal ou regarder la télévision pour s'informer !

Non ! L'intérêt pour eux, c'est d'avoir un échange direct avec le Premier ministre ou le ministre concerné, en commission ou en séance plénière suivant la nature et l'importance de l'engagement militaire. Envoyer une dizaine ou plusieurs centaines d'hommes sur un théâtre d'opérations, ce n'est pas la même chose. Il faut donc prévoir des solutions souples. Mais, en tout état de cause, un débat avec le Gouvernement s'impose. L'envoi d'une lettre ou d'un courriel relève de la simple information et ne saurait s'y substituer.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission sur l'ensemble de ces amendements ?

**M. Jean-Luc Warsmann, rapporteur.** La commission a émis un avis défavorable sur les amendements n°s 10 et 264, en passe d'être retirés au profit de l'amendement n° 221. Reste l'amendement n° 64 rectifié de la commission, identique au 296. Pour ma part, je suis prêt à me rallier au 221, comme la commission de la défense. Y êtes-vous prêt également, monsieur Montebourg ?

**M. Arnaud Montebourg.** Non, puisque la commission retire le sien, je maintiens mon amendement n° 296.

**M. le président.** L'amendement n° 64 rectifié est retiré.

Quel est l'avis du Gouvernement sur ceux qui restent en discussion ?

**M. le ministre de la défense.** Qu'il faille fixer un délai plus précis dans la Constitution, j'en suis d'accord. Ce pourrait être trois ou huit jours. Mais le Gouvernement se rallie au délai de trois jours, qui semble faire consensus.

**M. Philippe Vitel.** Belle ouverture !

**M. le ministre de la défense.** Nous pensons également que la représentation nationale doit être informée des objectifs poursuivis. Cela paraît aller de soi : informer le Parlement sans indiquer les objectifs n'aurait aucun sens. Le Gouvernement est donc favorable à l'amendement n° 221 de M. Vanneste.

Quant à la mention des effectifs, le président de la commission de la défense, Guy Teissier, a été très clair. Divulguer des informations trop précises sur les moyens engagés ferait courir deux risques majeurs : faire échouer l'opération et mettre nos forces en danger.

**M. Jean-Christophe Lagarde.** C'est vrai.

**M. le ministre de la défense.** Les premiers parachutistes du 2<sup>e</sup> REP qui sont intervenus à Kolwezi étaient une petite centaine. En face, ils avaient probablement au moins un millier de combattants. Or ceux-ci ne sont pas intervenus parce qu'ils ne connaissaient pas exactement l'état des forces françaises qui avaient été déployées sur le théâtre d'opérations.

**M. Jean-Christophe Lagarde.** Tout à fait !

**M. le ministre de la défense.** En donnant des informations trop précises sur les forces de soutien – régiments de mêlée, infanterie – et les moyens de soutien – avions de combat, artillerie, blindés – nous risquons, je le répète, de mettre nos forces en danger.

**M. Jean Leonetti.** C'est évident ! Nous ne devrions même pas en discuter !

**M. le ministre de la défense.** Pour assurer la sécurité et le succès des opérations, mieux vaut ne pas divulguer trop de détails.

À ceux qui voudraient que le Parlement donne une autorisation préalable à une intervention, j'indique que certaines opérations – qui relèvent pourtant de l'information du Parlement au titre de l'article 13 – ne concernent que quelques hommes : dix gendarmes en Haïti ; quelques observateurs au Libéria. Faut-il, pour la moindre intervention à l'étranger, réunir le Parlement, y compris en session extraordinaire ? À mon sens, ce serait aller trop loin.

Se limiter à une information sur les objectifs poursuivis est une bonne idée. En revanche, donner des informations sur les moyens mis en œuvre ne s'impose pas, car il faut d'abord penser à assurer la sécurité de nos troupes.

**M. le président.** Merci, monsieur le ministre...

**M. le ministre de la défense.** D'un mot, monsieur le président, si vous le permettez, je souhaite dire à M. Montebourg que la comparaison avec l'Allemagne n'est pas la plus pertinente. Les interventions des forces allemandes à l'extérieur sont assez récentes. Si les Allemands ont mis tant de soin à les encadrer, il y a à cela une raison historique évidente. Demeure dans la conscience allemande une réticence à envoyer des troupes à l'étranger. Si nous devons faire une comparaison, ce serait plutôt avec les Britanniques. Le Royaume-Uni, grande démocratie s'il en est, propose un système équivalent au nôtre.

**M. Louis Giscard d'Estaing.** Très bien !

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 296.

*(L'amendement n'est pas adopté.)*

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 221.

*(L'amendement est adopté.)*

**M. le président.** Comme l'avait annoncé le rapporteur pour avis, l'amendement n° 10 de la commission de la défense est donc retiré.

L'amendement n° 264 tombe.

**M. le président.** Je suis saisi de trois amendements, nos 293, 297 et 267, pouvant être soumis à une discussion commune.

La parole est à M. Arnaud Montebourg, pour soutenir l'amendement n° 293.

**M. Arnaud Montebourg.** Plusieurs questions se posent. Concernant l'information du Parlement, la question vient d'être réglée. S'agissant du vote, vous l'avez refusé. Reste le débat. M. le ministre a fait valoir à ce sujet des objections tout à fait recevables.

**M. Jean Leonetti.** Très bien !

**M. Arnaud Montebourg.** La Constitution ne fixe pas les détails des obligations gouvernementales. Même si nous sommes évidemment d'accord avec le Gouvernement pour reconnaître qu'il ne faut pas informer l'adversaire sur les moyens que nous engageons, ...

**M. Jean Leonetti.** Bravo !

**M. Arnaud Montebourg.** ...il est légitime de dire que le Parlement n'est pas un adversaire !

La Constitution ne précise pas le contenu de l'information délivrée au Parlement ; elle laisse le soin aux règlements des assemblées de le fixer et on peut imaginer qu'il y ait une gradation dans le secret : le secret partagé, la confidentialité aménagée... Mais il est pour le moins curieux d'entendre des parlementaires théoriser leur irresponsabilité ; pour notre part, nous nous y refusons.

Le débat, monsieur le ministre, n'est pas automatique. Lorsqu'il y a un mandat international, il a eu lieu au préalable sur le plan diplomatique avant de déboucher sur des conséquences militaires. Mais il est nécessaire dans certains cas : on l'a vu récemment pour l'Afghanistan, et de manière éclatante pour l'Irak.

Les socialistes approuvaient l'amendement n° 264 de M. Folliot qui faisait obligation de débattre. Nous proposons, quant à nous, que le lieu retenu soit fixé par le règlement : la commission de la défense, à huis clos si nécessaire, ou la séance plénière si l'on en reste aux informations d'ordre général. Bref, nous ne sommes ni des irresponsables, ni des enfants et nous prions le Gouvernement de bien vouloir nous aider à trouver un équilibre : faute d'un vote, ayons au moins un débat ! J'invite nos collègues de la majorité à nous suivre.

**M. Manuel Valls.** Très bien !

**M. le président.** L'amendement n° 297 est-il défendu ?

**M. Arnaud Montebourg.** Il l'est, monsieur le président.

**M. le président.** La parole est à M. Philippe Folliot, pour soutenir l'amendement n° 267.

**M. Philippe Folliot.** Cet amendement s'inscrit dans la logique que j'ai défendue tout à l'heure. Je reste persuadé du bien-fondé d'un débat en séance plénière ou en commission quand des troupes sont envoyées à l'étranger. Je rejoins M. Montebourg sur ce point. Puisque nous souhaitons redonner du pouvoir au Parlement, nous avons là une belle occasion de le faire.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission sur ces trois amendements ?

**M. Jean-Luc Warsmann, rapporteur.** Avis défavorable.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**M. le ministre de la défense.** Avis défavorable.

**M. Arnaud Montebourg.** Le Gouvernement aurait-il peur du débat ?

**M. le ministre de la défense.** Mais non ! Le débat est déjà autorisé par la Constitution et, compte tenu de la nouvelle maîtrise de l'ordre du jour par le Parlement, rien ne s'oppose à ce qu'il décide d'en organiser un à ce sujet.

**M. Jean-Luc Warsmann, rapporteur.** Y compris à l'initiative de l'opposition !

**M. le ministre de la défense.** Y compris si l'opposition le souhaite, comme le souligne le rapporteur.

**M. Manuel Valls.** C'est dire !

**M. le ministre de la défense.** Vos amendements prévoient un débat assorti d'un vote, ce que nous refusons, un vote devant intervenir ultérieurement.

Permettez-moi de vous convaincre en citant un exemple : en Éthiopie, un seul de nos hommes est engagé dans la MINUEE. Faut-il, en pareil cas, organiser un débat suivi d'un vote ?

**M. Arnaud Montebourg.** Nous ne le demanderions pas ! Ce sera uniquement en cas de besoin.

**M. le président.** Laissez parler M. le ministre !

**M. le ministre de la défense.** Autre exemple : le Sahara occidental, où nous avons treize hommes engagés dans le cadre de la MINURSO. Si vous souhaitez un débat pour toutes ces opérations, l'ordre du jour de l'Assemblée risque d'être très encombré !

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

**M. René Dosière.** Étant le député du Chemin des Dames, je ne peux m'empêcher de penser en vous écoutant, monsieur le ministre, qu'en 1917, votre prédécesseur, Georges Clemenceau, n'avait pas les mêmes réticences que vous, car il informait les chambres de la III<sup>e</sup> République !

**M. Manuel Valls.** Absolument !

**M. René Dosière.** Le Parlement a même siégé durant toute la guerre ! On mesure là que les progrès du parlementarisme sont loin d'être évidents...

Quoi qu'il en soit, *delenda est cumulatio !* (Sourires.)

**M. le président.** Merci, monsieur Dosière, de ce rappel historique. Mais il me semble qu'alors il n'y eut pas de vote.

Je mets aux voix l'amendement n° 293.

(L'amendement n'est pas adopté.)

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 297.

(L'amendement n'est pas adopté.)

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 267.

(L'amendement n'est pas adopté.)

**M. le président.** Je suis saisi d'un amendement n° 586.

La parole est à M. Jean-Paul Lecoq, pour le soutenir.

**M. Jean-Paul Lecoq.** Outre le pouvoir de débattre et de décider figure aussi parmi nos prérogatives celui de contrôler l'action du Gouvernement. Cet amendement vise à créer une commission composée de membres désignés au sein de la commission de la défense nationale, de la commission des affaires étrangères et de la commission des lois, et chargée de suivre l'évolution des opérations, sur la base des objectifs précisés par le ministre de la défense. Cela nous permettra de recueillir des informations plus détaillées qu'en séance publique.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Jean-Luc Warsmann, rapporteur.** Avis défavorable à titre personnel. Premièrement, cette procédure ne relève pas de la Constitution. Deuxièmement, cet amendement, s'il était adopté, aboutirait à constitutionnaliser trois commissions de notre assemblée alors que nous cherchons à introduire de la souplesse dans notre organisation. Troisièmement, cette dernière étant différente de celle du Sénat, une telle mesure serait techniquement inapplicable.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**M. le ministre de la défense.** Avis défavorable également. Il me semble que c'est la vocation naturelle de la commission de la défense d'assurer un tel suivi, ou de la nouvelle commission qui regrouperait défense et affaires étrangères.

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 586.

(L'amendement n'est pas adopté.)

**M. le président.** Je suis saisi d'un amendement n° 298.

La parole est à M. Arnaud Montebourg, pour le soutenir.

**M. Arnaud Montebourg.** Nous sommes face à un vide juridique, que le rapporteur a lui-même reconnu en commission des lois. Que se passera-t-il six mois après que les assemblées auront voté l'autorisation si l'opération se poursuit ? Comment seront-elles tenues informées de son déroulement ? Cet amendement a pour but d'obtenir des précisions de la part du Gouvernement et du rapporteur. Nous proposons un débat et un vote de six mois en six mois.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Jean-Luc Warsmann, rapporteur.** La commission estimant qu'un contrôle tous les six mois est beaucoup trop lourd a émis un avis défavorable.

Il est certain qu'à partir du moment où les opérations sont autorisées pour six mois – nous verrons s'il faut ramener ce délai à quatre mois –, il est nécessaire de savoir si elles sont susceptibles de durer. Certaines peuvent en effet s'étaler sur quinze ans. Mais un tel suivi peut s'exercer dans le cadre des pouvoirs de contrôle habituels du Parlement – examen du projet de loi de finances, auditions de ministres, questions au Gouvernement ou fixation de l'ordre du jour. Au lieu d'instaurer des rendez-vous à échéances déterminées, nous pouvons donc plutôt nous contenter des pouvoirs d'évaluation et de contrôle existants, dans la mesure où ils seront considérablement renforcés dans le cadre de cette révision.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**M. le ministre de la défense.** Avis défavorable également. Au-delà de l'autorisation, le Parlement dispose de moyens de contrôle et d'évaluation à travers les commissions parlementaires. En cas de mutation importante de telle ou telle opération ou d'évolution de la situation internationale, rien n'empêche, en outre, le Gouvernement d'inscrire un débat parlementaire à l'ordre du jour.

Prévoir des débats suivis de vote tous les six mois risque d'encombrer considérablement l'ordre du jour, compte tenu du fait que le nombre d'opérations extérieures relevant de cette procédure s'élève à une trentaine. L'information peut circuler de façon très souple, selon les souhaits mêmes des commissions puisque les membres du Gouvernement répondent à leurs convocations.

**M. le président.** Je suis saisi de cinq amendements, n°s 419, 11 rectifié, 265, 294 et 534, pouvant être soumis à une discussion commune.

Les amendements n°s 294 et 534 sont identiques.

La parole est à M. Jean-Christophe Lagarde, pour soutenir l'amendement n° 419.

**M. Jean-Christophe Lagarde.** Le projet de loi prévoit que l'autorisation donnée par le Parlement pour la poursuite des opérations extérieures intervient au bout de six mois. Ce délai nous paraît excessif au regard de la durée des différentes interventions militaires qui ont eu lieu sous la V<sup>e</sup> République. On nous rétorquera qu'il faut du temps pour projeter les forces et asseoir la logistique. Nous estimons au contraire qu'au-delà des interventions d'urgence, le Parlement peut, au bout de trois mois, se prononcer sur la légitimité d'une opération, à défaut de son issue. Il faudrait vraiment que nos forces soient en piteux état pour ne pas savoir où elles en sont à ce stade. D'autres amendements proposent un délai de quatre mois, et c'est une solution à laquelle nous pourrions nous rallier.

Je précise qu'il ne s'agit pas de redonner tous les trois mois une autorisation. Mais l'article 12 nous offrira, je l'espère, la possibilité de voter des résolutions. En outre, les réunions de la commission de la défense, les auditions de ministres – dont nous pouvons décider –, les questions au Gouvernement nous permettront d'assurer le suivi.

**M. le président.** La parole est à M. le rapporteur pour avis, pour soutenir l'amendement n° 11 rectifié.

**M. Guy Teissier, rapporteur pour avis.** Le comité Balladur avait proposé un délai de trois mois, afin d'introduire une certaine souplesse tout en conciliant action de l'exécutif et pouvoirs du Parlement. Le projet de loi a retenu un délai de six mois, qui nous a paru trop long : il risque d'installer dans la durée une opération susceptible d'être réduite dans le temps. C'est la raison pour laquelle nous avons proposé de le ramener à quatre mois. Nos forces continueraient à disposer d'une bonne souplesse opérationnelle, le délai technique pour chaque relève étant précisément de quatre mois. D'autre part, les pouvoirs du Parlement seraient mieux garantis : il pourrait décider de la poursuite des opérations au moment même où une opération ponctuelle devient éventuellement une opération de longue durée.

**M. le président.** La parole est à M. Philippe Folliot, pour soutenir l'amendement n° 265.

**M. Philippe Folliot.** J'irai dans le même sens que M. le président de la commission de la défense : le choix d'une durée de quatre mois répond à une logique opérationnelle. Il nous paraît essentiel de faire coïncider le vote et la relève des forces stationnées, d'autant que le ministre a précisé que le délai courait à partir de l'engagement des troupes sur le théâtre d'opération.

**M. le président.** La parole est à M. Arnaud Montebourg, pour soutenir l'amendement n° 294.

**M. Arnaud Montebourg.** Convaincus par l'argumentation de M. le président de la commission de la défense, nous retirons notre amendement pour nous rallier au sien.

**M. Jean-Louis Léonard.** Votre lucidité revient !

**M. le président.** L'amendement n° 294 est retiré.

La parole est à M. Jean-Paul Lecoq, pour soutenir l'amendement n° 534.

**M. Jean-Paul Lecoq.** Nous retirons également notre amendement.

**M. le président.** L'amendement n° 534 est également retiré.

**M. Jean-Christophe Lagarde.** Je retire aussi mon amendement, monsieur le président !

**M. le président.** L'amendement n° 419 étant retiré, je mets aux voix l'amendement n° 11 rectifié.

*(L'amendement est adopté.)*

**M. le président.** Je constate que le vote est acquis à l'unanimité.

En conséquence, l'amendement n° 265 tombe.

**M. le président.** Je suis saisi d'un amendement n° 219.

**M. Jean Leonetti.** Il est retiré.

**M. le président.** L'amendement n° 219 est retiré.

Je suis saisi d'un amendement n° 585.

La parole est à M. Jean-Paul Lecoq, pour le soutenir.

**M. Jean-Paul Lecoq.** Nous souhaitons préciser dans la Constitution que le Gouvernement convoque immédiatement le Parlement en session extraordinaire pour lui permettre d'autoriser la prolongation d'une intervention extérieure au terme de cette période qui vient d'être fixée à quatre mois.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Jean-Luc Warsmann, rapporteur.** Défavorable.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**M. le ministre de la défense.** Défavorable également.

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 585.

*(L'amendement n'est pas adopté.)*

**M. le président.** Je suis saisi d'un amendement n° 266.

La parole est à M. Philippe Folliot, pour le soutenir.

**M. Philippe Folliot.** L'article 13 dispose : « Si le Parlement n'est pas en session à l'expiration du délai de six mois, il se prononce à l'ouverture de la session suivante. » Cela risque de causer quelques difficultés, au mois de juillet, par exemple. Aussi suggérons-nous de préciser que le Parlement peut se réunir de plein droit pour se prononcer.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Jean-Luc Warsmann, rapporteur.** Défavorable.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**M. le ministre de la défense.** Défavorable.

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 266.

*(L'amendement n'est pas adopté.)*

**M. le président.** Je suis saisi d'un amendement n° 220.

**M. Jean Leonetti.** Retiré !

**M. le président.** L'amendement n° 220 est retiré.

Je suis saisi d'un amendement n° 21 rectifié.

La parole est à M. Axel Poniatowski, pour le soutenir.

**M. Axel Poniatowski.** L'article 13 est d'une grande importance. Dorénavant, le Parlement sera informé sous trois jours et un débat suivi d'un vote aura lieu dans un délai de six mois. Mais le problème est double : d'une part, l'autorisation donnée par le Parlement vaut pour une durée illimitée ; d'autre part, elle se fonde sur un certain formatage des opérations extérieures. Or, pour prendre des exemples récents, celui-ci est susceptible de changer. Ainsi, en Afghanistan, opération pour laquelle le Parlement aurait probablement donné son autorisation en 2001, les effectifs à envoyer sur place vont augmenter de 50 %, comme nous en avons débattu il y a quelques jours. Ce changement de format crée à l'évidence une situation nouvelle. Pour le Tchad, que se passerait-il si les troupes françaises envoyées dans le cadre de l'EUFOR pour une durée précise d'un an n'étaient pas relevées par les forces des Nations unies comme prévu ? Le formatage là encore serait modifié.

Vous sembliez dire, monsieur le ministre, que cela ne posait pas vraiment de problème puisque les auditions menées par la commission de la défense ou la commission des affaires étrangères et les discussions budgétaires nous donnent l'occasion de débattre. Mais cela ne vaut pas approbation : ainsi, nous approuvons le budget, non les opérations extérieures elles-mêmes.

C'est la raison pour laquelle mon amendement vise à instituer un renouvellement annuel de l'autorisation des opérations extérieures avec un débat suivi d'un vote. C'est une question suffisamment importante et grave pour que cela se justifie.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Jean-Luc Warsmann, rapporteur.** Nous sommes très sensibles aux problèmes soulevés par M. Poniatoski. Néanmoins, dans l'attente de la position du Gouvernement, nous donnons un avis défavorable à son amendement.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**M. le ministre de la défense.** J'ai déjà eu l'occasion de m'exprimer à ce sujet. Il me semble que le Parlement dispose de suffisamment de moyens d'information pour suivre les opérations extérieures : questions d'actualité, auditions à l'initiative des commissions. Et rien ne l'empêche, si une opération vient à changer de nature, si le contexte diplomatique ou géostratégique se modifie, de débattre à nouveau. Mais soumettre chaque année à autorisation l'ensemble des opérations extérieures, ce serait avec certitude surcharger l'ordre du jour puisque nous estimons à trente ou quarante le nombre d'opérations susceptibles de faire l'objet d'une autorisation.

De même, rien n'empêche le Gouvernement de venir devant le Parlement afin de se voir confirmer une autorisation parlementaire en cas de changement de nature de l'intervention par exemple.

**M. le président.** La parole est à M. Jean-Christophe Lagarde.

**M. Jean-Christophe Lagarde.** Il se trouve que l'article 12 a été réservé à la demande du rapporteur de la commission des lois, pour le réécrire semble-t-il. M. Warsmann peut-il nous dire si, de son point de vue, le Parlement aura la possibilité de demander le débat évoqué par M. Poniatoski ?

M. le ministre nous explique que le Parlement pourra se saisir une seconde fois, mais peut-être faut-il prévoir que nous puissions le demander. Faute de quoi, une opération extérieure pourrait durer éternellement – je pense à l'Afghanistan. Il va de soi que nous ne pouvons pas bloquer un budget pour nous opposer à une intervention militaire, sinon vous savez bien que l'article 49-3 s'appliquerait immédiatement.

**M. le président.** La parole est à M. Pierre Lellouche.

**M. Pierre Lellouche.** J'ai entendu M. de Rugy parler de domaine réservé, de décisions personnelles, alors que nous allons considérablement améliorer le pouvoir de contrôle du Parlement sur les opérations extérieures. Le candidat Sarkozy avait déjà dit, en mars 2007, lors d'une journée consacrée à la défense, qu'il ne reconnaissait pas le domaine réservé et que l'utilisation des forces n'était pas le droit d'un seul homme. Ce soir, nous venons de le démontrer puisque nous avons encadré fortement l'utilisation des forces.

J'ai noté que le texte n'oblige pas au vote. Je suis sensible à l'argument de la souplesse nécessaire à l'exécutif mis en avant par le ministre de la défense. Cela dit, à l'issue d'une période de six mois, voire d'un an, comme le propose M. Poniatoski, il me semble que, compte tenu de la durée des opérations dans lesquelles nous sommes engagés et de leur changement éventuel de nature, ce serait donner un chèque en blanc à l'exécutif que de ne pas permettre au Parlement de renouveler son autorisation. Si une telle clause n'existait pas, cela viderait de sens la totalité du débat.

Je voterai l'amendement n° 21 rectifié car il crée un point de rappel nécessaire de la procédure que nous avons votée ce soir et qui, à mon sens, est excellente par rapport à la situation antérieure.

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

**M. Jean-Luc Warsmann, rapporteur.** Monsieur Lagarde, la commission a adopté un amendement qui vous sera présenté tout à l'heure et qui donne la possibilité au Gouvernement de faire une déclaration de politique thématique sur un sujet précis. Actuellement, il peut seulement faire une déclaration de politique générale sur laquelle il engage sa responsabilité le cas échéant.

Par ailleurs, un amendement de l'opposition prévoit que cette déclaration thématique pourra être faite soit à l'initiative du Gouvernement, soit à la demande d'un groupe parlementaire. Le Gouvernement pourra alors la faire suivre d'un débat et, le cas échéant, d'un vote. Comme cela a été indiqué en commission, c'est un mécanisme qui pourra être utilisé pour demander au Gouvernement de venir s'expliquer sur une opération qui se prolonge.

Ainsi que l'a rappelé le ministre, il existe aussi un autre outil : l'ordre du jour. Les groupes d'opposition, qui disposeront d'une journée par mois, pourront très bien consacrer l'une de ces séances à un débat sur une intervention militaire.

Le Parlement pourra user de ces nouveaux instruments pour répondre à la volonté de contrôle exprimée par Pierre Lellouche et Jean-Christophe Lagarde.

**M. Jean-Christophe Lagarde.** Excellente réponse !

**M. le président.** La parole est à M. Jérôme Chartier.

**M. Jérôme Chartier.** J'ajoute qu'il existe un troisième outil qui satisfait pleinement à l'objectif de M. Poniatoski : la deuxième partie de la loi de finances. Rien n'interdit au rapporteur spécial d'identifier les crédits et, grâce à un amendement, de créer un mouvement vers un autre poste si le Parlement décide de ne plus soutenir une opération extérieure : je vois que le ministre de la défense m'approuve.

**Mme Marylise Lebranchu.** Mais ce sera *a posteriori* !

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 21 rectifié.

**M. Arnaud Montebourg.** C'est la première fois que nous votons pour une proposition de M. Poniatoski !

**M. Jean-Christophe Lagarde.** Il y a beaucoup de choses que vous faites pour la première fois !

**M. Arnaud Montebourg.** Vous aussi !

*(Après une épreuve à main levée déclarée douteuse, l'Assemblée est consultée par assis et levé.)*

**M. le président.** L'amendement n° 21 rectifié n'est pas adopté.

Je suis saisi de deux amendements, nos 295 et 583, pouvant être soumis à une discussion commune.

La parole est à M. Arnaud Montebourg, pour soutenir l'amendement n° 295.

**M. Arnaud Montebourg.** Cet amendement nous renvoie à l'histoire récente. C'est souvent en vertu d'accords de coopération militaire ou de défense que le Gouvernement engage nos forces. Ce fut le cas au Rwanda et en Côte-d'Ivoire, et je pourrais multiplier les exemples.

M. François Lamy a remis un rapport sur le secret qui entoure ces accords qui sont en vigueur, pour certains, depuis plus de quarante ans et qui fondent juridiquement et politiquement l'intervention militaire de la France. Ces documents ne sont pas publiés au *Journal officiel* mais conservés dans le secret du ministère de la défense. Nous souhaitons que le Parlement en soit destinataire.

**M. le président.** L'amendement n° 583 est-il défendu ?

**M. Jean-Paul Lecoq.** Oui, monsieur le président.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Jean-Luc Warsmann, rapporteur.** J'ai eu l'occasion de rappeler en commission l'engagement pris par le Président de la République, notamment lors de son intervention devant le Parlement sud-africain le 28 février dernier, au cours de laquelle il a annoncé : « Les accords de défense entre la France et les pays africains seront intégralement publiés. J'associerai également étroitement le Parlement français aux grandes orientations de la politique de la France en Afrique. »

Lors de son audition, le 16 avril dernier, par la commission de la défense, Jean-Claude Mallet, président de la commission chargée de l'élaboration du Livre blanc sur la défense a indiqué pour sa part : « Les membres de la commission ont été unanimes pour considérer que les accords de défense devraient désormais être transparents et connus du Parlement. »

La commission est défavorable à ces amendements car elle considère qu'il ne faut pas inscrire une telle disposition dans la Constitution. Mais je crois que les auteurs de ces amendements auront bientôt satisfaction.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**M. le ministre de la défense.** Le Gouvernement est défavorable à ces amendements. Le Président de la République s'est engagé à ce qu'il y ait désormais transparence en ce qui concerne les accords de défense. Pour autant, ce souhait de transparence ne doit pas être inscrit dans la Constitution mais faire l'objet de conditions d'information du Parlement, ce qui permettra, tout en assurant cette information, de préserver certains éléments de confidentialité.

**M. le président.** La parole est à M. Jean-Paul Lecoq.

**M. Jean-Paul Lecoq.** À chaque fois, la commission et le ministre nous répondent : « Le Président de la République a dit que... » Mais Nicolas Sarkozy ne sera pas président pendant tout le temps que vivra la Constitution que nous sommes en train de modifier !

Le Parlement doit être informé du contenu de ces accords. À chaque fois, on fait référence à ces accords sans pour autant les connaître.

**M. Arnaud Montebourg.** C'est insensé !

**M. Jean-Paul Lecoq.** Cela laisse les pleins pouvoirs à l'exécutif.

L'amendement n° 583 vise donc à redonner des pouvoirs au Parlement. Pour pouvoir être en co-décision, encore faut-il être en co-information !

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 295.

*(L'amendement n'est pas adopté.)*

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 583.

*(L'amendement n'est pas adopté.)*

**M. le président.** Je mets aux voix l'article 13, modifié par les amendements adoptés.

*(L'article 13, ainsi modifié, est adopté.)*

### Après l'article 13

**M. le président.** Nous en venons aux amendements portant articles additionnels après l'article 13.

La parole est à M. Jean-Jacques Urvoas, pour soutenir l'amendement n° 516.

**M. Jean-Jacques Urvoas.** Le 8 novembre 2005, le Gouvernement a exhumé la loi du 3 avril 1955 qui n'avait pas servi depuis vingt ans et qui organise l'état d'urgence. Avec l'état de siège, c'est l'un des deux régimes législatifs des temps de crise. Chacun sait que, s'il ne figure pas à l'article 36 de la Constitution, c'est uniquement pour des raisons de circonstance. D'ailleurs, avec le temps, on s'est demandé si la mention de l'état de siège ne devrait pas faire la somme des pouvoirs de crise, emportant ainsi l'abrogation implicite des autres procédures, dont l'état d'urgence.

Le doute a été levé par une décision du Conseil constitutionnel en date du 25 janvier 1985 concernant la Nouvelle-Calédonie, territoire où l'état d'urgence a été appliqué du 12 janvier au 30 juin 1985.

**M. Jean-Luc Warsmann, rapporteur.** Tout à fait !

**M. Jean-Jacques Urvoas.** Aujourd'hui, l'état d'urgence continue d'appartenir à notre appareil normatif. Il peut être déclaré par décret en conseil des ministres et prolongé au-delà de douze jours par une loi. Il a donc un régime parfaitement comparable à celui de l'état de siège, avec des potentialités nombreuses puisque les préfets peuvent prendre toutes les mesures nécessaires au maintien de l'ordre public : assigner à résidence, fermer des salles de spectacle, interdire des réunions, ordonner des perquisitions, restreindre la circulation de personnes et de véhicules. Il peut donc remettre en cause la légalité ordinaire.

Eu égard à ce caractère exceptionnel, nous proposons de constitutionnaliser l'état d'urgence. Ce faisant, nous reprenons une proposition qui figurait dans le rapport Vedel de 1995.

Notre amendement vise à clarifier un régime juridique déjà évoqué par la jurisprudence du Conseil d'État mais qui est encore imprécis. Il permettra notamment de combler le vide juridique évoqué par la décision du Conseil constitutionnel de 1985 en autorisant à l'avenir le juge constitutionnel à se prononcer sur les garanties juridictionnelles apportées en cas d'atteinte aux libertés.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Jean-Luc Warsmann, rapporteur.** La commission a émis un avis défavorable, car la disposition poserait un problème de cohérence avec le régime existant dans certains territoires d'outre-mer.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme la garde des sceaux.** Dans son avant-projet de loi constitutionnelle, le Gouvernement avait prévu d'inscrire l'état d'urgence dans la Constitution. Mais le Conseil d'État nous a convaincus : le régime de l'état d'urgence existe depuis 1955 et a donc été appliqué avant la Constitution de 1958. Lors des émeutes de 2005, le Conseil d'État a contrôlé que le déclenchement de l'état d'urgence était nécessaire. Aussi n'est-il pas utile d'inscrire cette procédure dans la Constitution. Le Gouvernement est donc défavorable à cet amendement.

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 516.

*(L'amendement n'est pas adopté.)*

**M. le président.** Je suis saisi d'un amendement n° 392.

**M. Jean-Claude Sandrier.** Il est défendu, monsieur le président.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Jean-Luc Warsmann, rapporteur.** Défavorable.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme la garde des sceaux.** Même avis.

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 392.

*(L'amendement n'est pas adopté.)*

**M. le président.** Je suis saisi de deux amendements identiques, n°s 393 et 434.

La parole est à M. Patrick Braouezec, pour soutenir l'amendement n° 393.

**M. Patrick Braouezec.** L'amendement n° 393 vise à supprimer l'article 38 de la Constitution. Il est en cela fidèle à l'opposition historique des députés communistes à l'utilisation des ordonnances, dont notre groupe avait perçu dès 1958 le risque de dérive.

En effet, si l'article 38 autorise le recours aux ordonnances, il n'en implique nullement la banalisation. Or on assiste depuis de nombreuses années à une dérive dans la pratique de cette procédure, laquelle n'est plus réservée aux seules mesures d'une urgence particulière, mais appliquée aux matières les plus diverses, y compris les droits fondamentaux, ce qui ne fait que confirmer la prévention initiale du groupe communiste à son endroit. C'est pourquoi nous en proposons la suppression pure et simple.

**M. le président.** La parole est à M. François de Rugy, pour soutenir l'amendement n° 434.

**M. François de Rugy.** L'idée qu'on puisse court-circuiter le travail législatif et le Parlement pour imposer certaines mesures me paraît très symbolique des débuts de la V<sup>e</sup> République et du régime gaulliste. C'est un cas typique de réaction outrancière aux excès, certes réels, de la IV<sup>e</sup> République : le balancier est reparti trop loin dans l'autre sens.

Si, pour éviter toute paralysie du système, le Gouvernement doit pouvoir disposer d'une majorité parlementaire et de capacités d'action – et nous sommes les premiers à défendre ce point de vue –, il convient cependant de ne pas confondre volontarisme et autoritarisme, d'autant que nous procédons aujourd'hui à une mise à jour de la Constitution et que les circonstances ne sont plus les mêmes qu'en 1958. Avec le scrutin majoritaire et le quinquennat pour la présidentielle et pour les législatives, qui peut encore prétendre que le Gouvernement n'a pas les moyens d'agir ? En 1958,

je le rappelle, le Président de la République n'était pas élu au suffrage universel et le Sénat était un foyer de résistance au régime gaulliste ! Et s'il y a eu des majorités très ténues à l'Assemblée nationale, par exemple après les élections de 1967, ce n'est plus le cas aujourd'hui. C'est pourquoi le régime des ordonnances devrait être abrogé.

Par ailleurs, on encombre l'ordre du jour de nos assemblées avec des textes comme celui sur les chiens mordeurs – je n'ai toujours pas compris pourquoi il fallait une loi sur ce sujet – alors que, dans le même temps, on adopte par voie d'ordonnance des mesures aussi importantes que, durant la précédente législature, le CNE. À une époque plus lointaine, on avait même voulu utiliser cette procédure pour réaliser des privatisations ; il avait fallu la résistance du Président Mitterrand pour l'empêcher.

L'amendement n° 434 vise donc à abroger l'article 38 de la Constitution, relatif aux ordonnances.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Jean-Luc Warsmann, rapporteur.** Effectivement, il serait parfois bon de raccourcir certains débats parlementaires...

Cela étant, nous pensons qu'il n'est pas du tout réaliste de supprimer l'article 38 de la Constitution et les ordonnances.

**M. Jean Leonetti.** Bien entendu !

**M. Jean-Luc Warsmann, rapporteur.** Quant aux amendements qui visent à restreindre le champ d'application des ordonnances, ils poseraient beaucoup de problèmes s'ils étaient votés.

En revanche, la commission est extrêmement attachée à l'amendement n° 588, qui a été réclamé sur tous les bancs de notre assemblée, notamment, au cours de la discussion générale, par notre collègue Alain Vidalies. Cet amendement demande – avec, je l'espère, le soutien du Gouvernement – que les ordonnances ne puissent être ratifiées que de manière expresse.

En effet, il est toujours extrêmement désagréable pour les parlementaires de s'apercevoir que des dispositions prises un jour par ordonnance se trouvent entièrement ratifiées parce que l'adoption d'un amendement a modifié un seul alinéa de ladite ordonnance, qui passe ainsi du domaine réglementaire au domaine législatif. Nous souhaitons donc qu'à l'avenir, grâce à la révision constitutionnelle, tout amendement modifiant une ordonnance dise expressément que son adoption vaut ratification de la dite ordonnance. Cela permettra de renforcer la transparence de l'action publique, sans réduire les moyens d'action du Gouvernement ni atteindre à la sécurité juridique.

La commission est donc défavorable à tous les amendements présentés sur l'article 38, à l'exception de l'amendement n° 588, qu'elle a adopté.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme la garde des sceaux.** Le Gouvernement est défavorable aux amendements de suppression de l'article 38 et sera favorable à l'amendement n° 588.

**M. le président.** La parole est à M. Daniel Garrigue.

**M. Daniel Garrigue.** On entend beaucoup de choses sur la Constitution de 1958 ; certains de nos collègues essaient de nous faire croire qu'elle aurait introduit un ensemble de dispositions liberticides et antiparlementaires. C'est oublier que les ordonnances existaient bien avant elle, puisque la

pratique des décrets-lois remonte à la III<sup>e</sup> République ! La Constitution de 1958 a eu le mérite de remettre de l'ordre dans les pratiques désordonnées de la III<sup>e</sup> et de la IV<sup>e</sup> République. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour un mouvement populaire. – Protestations sur les bancs du groupe de la Gauche démocrate et républicaine.*)

**M. Arnaud Montebourg.** Vous n'y étiez pas !

**M. le président.** La parole est à M. Jean-Christophe Lagarde.

**M. Jean-Christophe Lagarde.** Après les débats en commission, le groupe Nouveau Centre était ravi de la disposition introduite par M. le président de la commission des lois et rapporteur de ce texte, prévoyant que les ordonnances ne pourraient être ratifiées que de manière expresse. Cependant, les explications qui viennent d'être données m'inquiètent. Vous dites, monsieur le rapporteur, que si, au cours d'un débat législatif, on adoptait un amendement modifiant une ordonnance qui n'a pas encore été ratifiée, celle-ci le serait dès lors entièrement, pourvu que l'amendement adopté le prévoie expressément,...

**Mme la garde des sceaux et M. le secrétaire d'État chargé des relations avec le Parlement.** Mais non !

**M. Jean-Christophe Lagarde.** ... ce qui aurait pour effet d'empêcher tout débat sur la ratification. Or c'est précisément ce que nous souhaitons obtenir.

**M. le président.** Tout cela est bien confus ! Monsieur le rapporteur, voulez-vous préciser à M. Lagarde l'objet de l'amendement n° 588 ?

**M. Jean-Luc Warsmann, rapporteur.** La ratification devra être expresse, c'est-à-dire que l'amendement devra être complété par une phrase précisant que l'ordonnance est ratifiée. Il y aura donc un débat, avec des orateurs pour et contre, suivi d'un vote.

**M. le président.** Je mets aux voix par un seul vote les amendements n°s 393 et 434.

*(Ces amendements ne sont pas adoptés.)*

**M. le président.** Je suis saisi d'un amendement n° 517.

La parole est à M. Arnaud Montebourg, pour le soutenir.

**M. Arnaud Montebourg.** Nous présentons plusieurs amendements, dont l'un a été repris et reformulé avantageusement par M. le rapporteur, visant, non pas à supprimer l'article 38, mais à éviter qu'on n'abuse des ordonnances. Au cours des législatures précédentes, le Gouvernement a transposé dans notre droit interne jusqu'à plus de cent directives européennes par simple voie d'ordonnances, lesquelles n'ont même pas été ratifiées de façon expresse ! Ainsi, déjà privés de tout contrôle sur l'adoption des normes européennes, nous n'en avons pas eu davantage sur leur transposition en droit interne ! De tels procédés – qui, monsieur Garrigue, ne sont pas démocratiques – laissent à penser qu'environ 60 % de notre droit positif est fabriqué hors contrôle du législateur, au mépris de la souveraineté démocratique.

Nous proposons donc un premier amendement, n° 517, qui vise à réduire le champ d'intervention des ordonnances, en excluant notamment leur usage dès lors que les mesures envisagées sont relatives aux libertés publiques et aux droits fondamentaux des citoyens.

Le second, n° 519, impose la ratification explicite des ordonnances. Il a donc le même objet que l'amendement n° 588 présenté par M. le rapporteur et nous le retirons pour nous rallier à ce dernier.

Enfin, le troisième amendement, n° 518, tend à encadrer la procédure de délégation de compétences.

**M. le président.** L'amendement n° 519 est donc retiré.

Quel est l'avis de la commission sur l'amendement n° 517 ?

**M. Jean-Luc Warsmann, rapporteur.** Défavorable, de même que sur l'amendement n° 518.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme la garde des sceaux.** Même avis sur les deux amendements.

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 517.

*(L'amendement n'est pas adopté.)*

**M. le président.** L'amendement n° 518 a déjà été défendu par M. Arnaud Montebourg et fait l'objet d'un avis défavorable de la commission et du Gouvernement.

Je le mets aux voix.

*(L'amendement n'est pas adopté.)*

**M. le président.** De même, l'amendement n° 588 a déjà été défendu par M. le rapporteur. Il fait l'objet d'un avis favorable du Gouvernement.

Je le mets aux voix.

*(L'amendement est adopté.)*

**M. le président.** Je suis saisi d'un amendement n° 391.

**M. Jean-Claude Sandrier.** Il est défendu, monsieur le président.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Jean-Luc Warsmann, rapporteur.** Défavorable.

**M. le président.** Et du Gouvernement ?

**Mme la garde des sceaux.** Même avis.

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 391.

*(L'amendement n'est pas adopté.)*

#### Article 14

**M. le président.** La parole est à M. Jean-Christophe Lagarde, inscrit sur l'article 14.

**M. Jean-Christophe Lagarde.** Il eût été bon, dans les articles 14 et 15, d'associer les présidents des commissions aux nouvelles prérogatives du président de l'Assemblée. En effet, il peut être utile pour un parlementaire dès le travail en commission de soumettre son texte pour avis au Conseil d'État. De même, l'extension, à l'article 15, de l'opposition d'irrecevabilité, jusque-là réservée au Gouvernement, au président de l'Assemblée saisie, aurait dû concerner également les présidents des commissions.

**M. le président.** Je suis saisi de deux amendements, n°s 395 et 204, pouvant être soumis à une discussion commune.

La parole est à M. Jean-Claude Sandrier, pour soutenir l'amendement n° 395.

**M. Jean-Claude Sandrier.** Il est défendu.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Jean-Luc Warsmann, rapporteur.** Défavorable.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme la garde des sceaux.** Même avis.

**M. le président.** La parole est à M. Marc Le Fur, pour soutenir l'amendement n° 204.

**M. Marc Le Fur.** Monsieur le président, madame la garde des sceaux, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, si nous adoptons cet amendement, nous ferions la preuve que les droits et les moyens du Parlement sont effectivement renforcés. Aujourd'hui, le Gouvernement sollicite les avis du Conseil d'État sur ses projets de loi, mais il les garde par-devers lui, sans les communiquer au Parlement, qui ne dispose donc pas de cet utile élément d'appréciation. Puisqu'on nous parle d'études d'impact, autant faire en sorte que nous disposions de celle, juridique, réalisée par le Conseil d'État ! Ce serait le moyen d'améliorer la rédaction des textes et l'image du Parlement.

Comme aujourd'hui ces avis sur les projets de loi ne sont pas rendus publics, nous nous trouvons dans une situation malsaine car ils font parfois l'objet de fuites dans la presse, dont certaines personnes n'hésitent pas à se prévaloir. Mais leur publicité n'étant pas officielle, on ne peut pas répondre, ce qui donne un côté « bluff » tout à fait désagréable au débat parlementaire, en particulier lorsqu'on aborde des sujets comme la constitutionnalité éventuelle de certaines lois.

De plus, le projet de loi prévoit que désormais le Conseil d'État sera également sollicité sur les propositions de loi et que, naturellement son avis sera communiqué au Parlement et rendu public. Cette évolution va dans le sens de mon argument, puisque, à partir du moment où le Conseil d'État est sollicité pour les propositions de lois comme pour les projets de loi, il cesse d'être le seul conseil de l'exécutif pour devenir le conseil de l'État au sens plein du terme, c'est-à-dire de l'exécutif et du législatif.

Il me paraît donc indispensable que l'avis du Conseil d'État sur les projets de loi soit communiqué au Parlement et, de fait, rendu public. Je me permets également de souligner que c'était une des propositions formulées par Édouard Balladur qui – chacun connaît son itinéraire – fut membre du Conseil d'État et exerça les responsabilités gouvernementales qu'on sait. Il est donc mieux placé que quiconque pour dire tout l'intérêt de cette évolution.

**M. le président.** La parole est à M. Daniel Garrigue.

**M. Daniel Garrigue.** Cette initiative me paraît dangereuse pour deux raisons. La première est que le Conseil d'État a également ses travers : l'histoire montre qu'il a émis des avis dont la portée, loin d'être purement juridique, était d'ordre politique.

**M. Jean-Christophe Lagarde.** Comme cela, on le saura !

**M. Daniel Garrigue.** Le second danger, d'ordre plus général, serait de donner à des juridictions un rôle qui normalement n'est pas le leur en les incitant à empiéter sur le terrain politique alors qu'il leur revient de dire le droit ou d'apporter un conseil technique au Gouvernement dans l'élaboration des projets de lois. Nous avons trop tendance depuis quelque temps à donner aux juridictions la tentation de s'immiscer sur un terrain qui, je le répète, n'est pas le leur.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission sur l'amendement n° 204 ?

**M. Jean-Luc Warsmann, rapporteur.** Défavorable. Si je comprends l'objectif initial de l'amendement, je tiens d'abord à souligner qu'on ne peut pas comparer le nouvel avis facultatif qui sera demandé au Conseil d'État sur les propositions de loi avec l'avis que le Gouvernement lui demande et qu'il est obligé de rendre.

Ensuite, je crains que si l'avis est systématiquement rendu public, il ne se trouve vidé de toute substance et que les recommandations ne se fassent dès lors à l'oral. Ainsi, en voulant instaurer une transparence qui n'a pas fondamentalement lieu d'être, puisque le Conseil d'État intervient comme conseil du Gouvernement, nous raterons l'objectif que nous poursuivons.

La commission n'a donc pas été convaincue par cet amendement.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme la garde des sceaux.** Défavorable. Les amendements n°s 395 et 204 tendent à instaurer la publicité des avis du Conseil d'État. Or l'avis appartient à celui à qui il est rendu. Il faut donc laisser la liberté au destinataire de le rendre public ou non. Ainsi, chaque assemblée pourra rendre public l'avis du Conseil d'État quand elle le sollicitera. Le rapporteur a souligné avec raison qu'il valait mieux que le Gouvernement ne soit pas obligé de rendre publics ces avis car, si le Conseil d'État sait qu'ils le seront obligatoirement, il s'autocensurera.

**M. Jean-Luc Warsmann, rapporteur.** C'est logique !

**Mme la garde des sceaux.** L'avis deviendra dès lors moins, voire peu circonstancié, donc peu utilisable pour le Gouvernement et encore moins pour le Parlement.

**M. le président.** La parole est à M. Jean-Jacques Urvoas.

**M. Jean-Jacques Urvoas.** Je ne suis pas choqué par la demande de confidentialité des avis du Conseil d'État : je sais bien que les défenseurs de la transparence tous azimuts se plaignent du secret tandis que les partisans de l'efficacité ou ceux qui sont attachés à la liberté y sont plutôt favorables.

La difficulté, c'est que les avis du Conseil d'État, théoriquement secrets, ne le sont pas dans la réalité et que la plupart de ceux qui s'y intéressent en ont communication. Les personnes auditionnées par la commission des lois sur le présent projet ont fait état de multiples reprises de l'avis du Conseil d'État, dont elles connaissaient la teneur. Cette situation nourrit des rumeurs stupides. Le plus simple est donc de rendre officiellement publics ces avis : la loyauté du débat politique y gagnera.

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 395.

*(L'amendement n'est pas adopté.)*

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 204.

*(L'amendement n'est pas adopté.)*

**M. le président.** Je suis saisi d'un amendement n° 300.

La parole est à M. René Dosière, pour le soutenir.

**M. René Dosière.** Cet amendement vise à revenir sur une décision aberrante prise en 2003 à la demande du Premier ministre de l'époque, qui souhaitait faire plaisir à ses nouveaux collègues sénateurs. Cette décision, qui a donné au Sénat une priorité obligatoire sur les textes concernant l'organisation des collectivités territoriales, me paraît, je le répète, tout à fait aberrante car rien ne peut justifier que la

chambre élue au suffrage indirect ait priorité sur la chambre élue au suffrage universel direct. Rien ne peut justifier non plus un tel abaïssement de l'Assemblée nationale par rapport à une assemblée qui n'a pas la même légitimité.

Je connais l'argument selon lequel le Sénat est compétent en matière de collectivités locales parce qu'il les représente. Mais un tel argument est indigent et même dangereux car il laisse penser que toute législation doit être soumise au bon vouloir du groupe de pression qu'elle concerne, ce qui est exagéré.

L'adoption de cet amendement n'interdirait évidemment pas au Gouvernement, au cas par cas, selon les circonstances, de déposer en première lecture au Sénat tel ou tel texte. Mais il ne s'agirait plus d'une obligation qui, je le répète, constitue un humiliant abaïssement que l'Assemblée n'aurait jamais dû consentir.

Quoi qu'il en soit, « *Delenda est cumulatio !* » (Sourires.)

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Jean-Luc Warsmann, rapporteur.** Je donne acte à M. Dosière de la continuité de son argumentation tout au long des dernières années, mais la commission a émis un avis défavorable à l'amendement n° 300, non sans proposer aussitôt un amendement n° 65, qui vise à retirer au Sénat la priorité obligatoire de l'examen des textes concernant les Français établis hors de France. En effet, à partir du moment où des députés représentant ces Français siègeront à l'Assemblée nationale, il n'y a plus aucune raison que le Sénat ait la priorité pour examiner les textes les concernant.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 300 ?

**Mme la garde des sceaux.** Défavorable, monsieur le président.

Si le Gouvernement, monsieur Dosière, partage votre souhait de supprimer la priorité obligatoire d'examen par le Sénat des projets de loi relatifs aux Français établis hors de France, en revanche, il ne voit aucun motif particulier de revenir sur la réforme de mars 2003, accordant au Sénat la priorité obligatoire d'examen des textes concernant l'organisation des collectivités territoriales.

**M. Christophe Bouillon.** Il n'y avait déjà aucun motif de l'accorder !

**M. Manuel Valls.** Réveillez-vous, les gaullistes !

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

**M. René Dosière.** Je ne comprends les arguments ni de M. le rapporteur ni de Mme la garde des sceaux.

Alors que vous voulez supprimer la priorité obligatoire d'examen par le Sénat des projets de loi relatifs aux Français de l'étranger parce que nous allons devenir compétents dans ce domaine, au nom de quoi voulez-vous maintenir celle qui concerne les textes relatifs aux collectivités territoriales ? Parce que le Sénat est compétent en la matière ? Mais Jean-Jacques Urvoas nous l'a rappelé : il y a davantage de représentants des collectivités territoriales, c'est-à-dire de cumulards, à l'Assemblée nationale qu'au Sénat ! En conséquence, si une priorité devait être donnée au titre de la compétence, c'est à l'Assemblée nationale qu'elle devrait revenir ! Je ne comprends donc pas, je le répète, vos arguments en la matière.

Quoi qu'il en soit, « *Delenda est cumulatio !* » (Sourires.)

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 300.

(L'amendement n'est pas adopté.)

**M. le président.** Je suis saisi d'un amendement, n° 65, de la commission.

Je considère, monsieur le rapporteur, que vous l'avez défendu.

**M. Jean-Luc Warsmann, rapporteur.** Oui, monsieur le président.

**M. le président.** Le Gouvernement y est, je suppose, favorable...

**Mme la garde des sceaux.** Le Gouvernement, monsieur le président, s'en remet à la sagesse de l'Assemblée.

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 65.

(L'amendement est adopté.)

**M. le président.** Je suis saisi de deux amendements, n°s 66 rectifié et 299 rectifié, pouvant être soumis à une discussion commune.

L'amendement n° 66 rectifié fait l'objet d'un sous-amendement n° 589 rectifié.

La parole est à M. le rapporteur, pour soutenir l'amendement n° 66 rectifié et le sous-amendement n° 589 rectifié.

**M. Jean-Luc Warsmann, rapporteur.** L'amendement n° 66 rectifié est si important que le président du groupe de l'Union pour un mouvement populaire, Jean-François Copé, a cosigné le sous-amendement dont il fait l'objet.

L'amendement vise à poser l'obligation, pour les projets de loi, d'être « élaborés dans des conditions fixées par une loi organique » tandis que le sous-amendement prévoit une sanction en cas de manquement à cette obligation, puisqu'il précise que les projets « ne peuvent être inscrits à l'ordre du jour tant que les conférences des présidents constatent conjointement que les règles fixées par la loi organique sont méconnues ».

Il s'agit notamment de fonder un ancrage constitutionnel en vue de rendre obligatoire une étude d'impact avant le dépôt de tout projet de loi.

Un des maux français est l'abus de lois nouvelles qui ne cessent d'arriver sur le bureau de l'Assemblée nationale. Notre objectif est donc clairement de fermer d'un cran le robinet de la création législative en obligeant à l'avenir les gouvernements successifs à s'arrêter après l'écriture d'un projet de loi pour réaliser une étude visant à connaître le coût de son application comparé à celui des autres solutions non législatives permettant d'atteindre les mêmes objectifs. Le « rapport qualité-prix » de chacune des solutions, législative et non législatives, sera ainsi connu.

Nous souhaitons également que la loi organique prévoit des modalités de publicité de ces études d'impact afin que l'ensemble des organisations de notre pays puissent en prendre connaissance. Chacun sait, en effet, que certaines organisations professionnelles ne se manifestent pour évoquer les difficultés, la complexité ou la question du coût d'une disposition d'un projet de loi que devant la seconde assemblée saisie parce que ce n'est qu'au cours des débats devant la première assemblée que les médias ont informé l'opinion.

Cette mesure me paraît essentielle à la fois pour réduire la production législative et obtenir des textes d'un meilleur rapport qualité-prix pour nos concitoyens.

En 1996, Alain Juppé, alors Premier ministre, avait tenté d'introduire cette nouvelle manière de travailler. Il l'avait fait par une circulaire qui a été respectée quelques mois avant de tomber en désuétude. C'est la raison pour laquelle il nous paraît indispensable de donner un ancrage constitutionnel à ces nouveaux dispositifs, afin d'instaurer en France cette manière plus efficace de travailler, qui est utilisée dans un grand nombre de démocraties voisines.

C'est à mon sens un des amendements les plus importants que notre assemblée ait à examiner dans le cadre de cette révision.

**M. le président.** La parole est à M. Jean-Jacques Urvoas, pour soutenir l'amendement n° 299 rectifié.

**M. Jean-Jacques Urvoas.** Il est défendu, monsieur le président.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement sur les amendements et le sous-amendement ?

**Mme la garde des sceaux.** Le Gouvernement, qui partage votre souci d'améliorer la qualité de la législation, est favorable à l'amendement n° 66 rectifié. Le Conseil d'État en avait d'ailleurs relevé la nécessité dans son rapport annuel sur la sécurité juridique en 2006, et beaucoup de circulaires avaient été prises depuis plusieurs années, hélas sans succès. Le seul moyen de rendre les études d'impact obligatoires pour le Gouvernement est de les prévoir dans une loi organique.

Reste à déterminer comment sanctionner le non-respect de cette disposition. On peut envisager que les deux conférences des présidents bloquent la discussion du texte, comme le prévoit le sous-amendement n° 589 rectifié, ou bien, comme le proposait initialement M. Copé, prévoir une saisine du Conseil constitutionnel au tout début du processus législatif pour obliger le Gouvernement à revoir sa copie. Je me prononce en faveur de la première solution, à laquelle M. Copé s'est d'ailleurs rallié puisqu'il a cosigné le sous-amendement n° 589 rectifié.

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

**Mme Catherine Coutelle.** Mme Zimmermann avait déposé un amendement n° 178 rectifié qu'elle ne peut défendre, n'étant plus là. Elle demandait dans son exposé sommaire qu'en sus des études d'impact soit également imposée, préalablement au dépôt d'un projet de loi, une « étude de genre », c'est-à-dire une étude de l'impact du texte du point de vue de l'égalité entre hommes et femmes. J'avais moi-même déposé une proposition de loi visant à améliorer l'information du Parlement par la promotion d'études de genre. Ces études permettraient de lutter contre les inégalités et les discriminations entre les hommes et les femmes dans tous les domaines – économie, social, travail, santé, protection sociale, tâches domestiques, etc. Il faudrait prendre en compte cette dimension dans les lois organiques. Nous aurions aimé pouvoir voter l'amendement de Mme Zimmermann et, ainsi, lui assurer un second succès ce soir.

**M. le président.** Je mets aux voix le sous-amendement n° 589 rectifié.

*(Le sous-amendement est adopté.)*

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 66 rectifié, modifié par le sous-amendement n° 589 rectifié.

*(L'amendement, ainsi modifié, est adopté.)*

**M. le président.** En conséquence, l'amendement n° 299 rectifié tombe.

Je suis saisi d'un amendement n° 421.

La parole est à M. Jean-Christophe Lagarde, pour le soutenir.

**M. Jean-Christophe Lagarde.** Monsieur le président, je tiens tout d'abord à faire observer à nos collègues qu'en adoptant le sous-amendement n° 589 rectifié, l'Assemblée vient curieusement de décider que les projets de loi ne pourront pas être inscrits à l'ordre du jour tant que les deux conférences des présidents constateront « conjointement » que les règles fixées par la loi organique ont été méconnues. Nous pourrions ainsi nous retrouver dans la situation où la conférence des présidents de l'Assemblée nationale considérerait que la loi organique n'a pas été respectée mais où nous devrions tout de même examiner un texte, la conférence des présidents du Sénat ayant décidé, elle, qu'elle l'a été.

**M. Jean-Luc Warsmann, rapporteur.** Et inversement !

**M. Jean-Christophe Lagarde.** C'est curieux.

**M. Jean-Luc Warsmann, rapporteur.** Non.

**M. Jean-Christophe Lagarde.** Comme je l'ai déjà indiqué dans mon intervention sur l'article, l'amendement n° 424 permettrait, quant à lui, à la conférence des présidents, et non pas seulement au président d'une assemblée, de soumettre une proposition de loi pour avis au Conseil d'État. Certes, l'actuel président de l'Assemblée nationale est très ouvert et donnera droit aux demandes qui lui paraîtront légitimes. Mais on pourrait se retrouver un jour dans une situation différente. Il me paraît donc logique de prévoir que la conférence des présidents pourra en débattre.

**M. René Dosière.** Par définition, tous les présidents sont ouverts !

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Jean-Luc Warsmann, rapporteur.** Défavorable.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme la garde des sceaux.** Défavorable.

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 421.

*(L'amendement n'est pas adopté.)*

**M. le président.** Je suis saisi d'un amendement n° 394.

**M. Jean-Claude Sandrier.** Il est défendu.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Jean-Luc Warsmann, rapporteur.** Défavorable.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme la garde des sceaux.** Défavorable.

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 394.

*(L'amendement n'est pas adopté.)*

**M. le président.** Je suis saisi d'un amendement n° 67.

La parole est à M. le rapporteur, pour le soutenir.

**M. Jean-Luc Warsmann, rapporteur.** Il s'agit d'un amendement de précision.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme la garde des sceaux.** Favorable.

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 67.

*(L'amendement est adopté.)*

**M. le président.** Je suis saisi d'un amendement n° 525.

La parole est à M. Jean-Yves Le Bouillonnet, pour le soutenir.

**M. Jean-Yves Le Bouillonnet.** Par cet amendement, nous proposons qu'une loi d'initiative citoyenne puisse être déposée par un vingtième des électeurs inscrits sur les listes électorales et qu'elle soit d'office inscrite à l'ordre du jour des assemblées après vérification du nombre et de la validité de signatures. Cela permettrait de donner toute sa place au citoyen dans le processus parlementaire. Une telle possibilité existe dans d'autres grandes démocraties.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Jean-Luc Warsmann, rapporteur.** Défavorable.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme la garde des sceaux.** Défavorable.

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 525.

*(L'amendement n'est pas adopté.)*

**M. le président.** Je mets aux voix l'article 14, modifié par les amendements adoptés.

*(L'article 14, ainsi modifié, est adopté.)*

**M. le président.** La suite de la discussion est renvoyée à la prochaine séance.

2

## ORDRE DU JOUR DE LA PROCHAINE SÉANCE

**M. le président.** Prochaine séance, cet après-midi, à quinze heures :

Questions au Gouvernement ;

Suite de la discussion du projet de loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la V<sup>e</sup> République.

La séance est levée.

*(La séance est levée, le mercredi 28 mai 2008, à une heure trente-cinq.)*

*Le Directeur du service du compte rendu intégral  
de l'Assemblée nationale,*

CLAUDE AZÉMA





## ABONNEMENTS

NUMÉROS d'édition	TITRES	TARIF abonnement France (*)
		Euros
	<b>DÉBATS DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE :</b>	
<b>03</b>	Compte rendu..... 1 an	<b>155,70</b>
<b>33</b>	Questions..... 1 an	<b>108,00</b>
<b>83</b>	Table compte rendu..... 1 an	<b>26,60</b>
	<b>DÉBATS DU SÉNAT :</b>	
<b>05</b>	Compte rendu..... 1 an	<b>139,30</b>
<b>35</b>	Questions..... 1 an	<b>78,20</b>
<b>85</b>	Table compte rendu..... 1 an	<b>23,50</b>
<b>95</b>	Table questions..... 1 an	<b>16,40</b>
	<b>DOCUMENTS DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE :</b>	
<b>07</b>	Série ordinaire ..... 1 an	<b>813,10</b>
<b>27</b>	Série budgétaire..... 1 an	<b>116,10</b>
	<b>DOCUMENTS DU SÉNAT :</b>	
<b>09</b>	Un an.....	<b>787,10</b>

### En cas de changement d'adresse, joindre une bande d'envoi à votre demande

Tout paiement à la commande facilitera son exécution

Pour expédition par voie aérienne (outre-mer) ou pour l'étranger, paiement d'un supplément modulé selon la zone de destination

(\*) Arrêté du 28 décembre 2007 publié au *Journal officiel* du 30 décembre 2007

Direction, rédaction et administration : Journaux officiels, 26, rue Desaix, 75727 Paris Cedex 15  
Standard : **01-40-58-75-00** – Renseignements documentaires : **01-40-58-79-79** – Télécopie abonnement : **01-40-58-77-57**

**Prix du numéro : 2,20 €**

(Fascicules compte rendu et amendements)