



Bulletin du Groupe Socialiste Sénat

N° 103 - Mardi 17 février 2009



S O M M A I R E

- ▶ **Edito du Président** p. 3
- ▶ **Note de travail** p. 5
 - ⇒ Projet de loi pénitentiaire
- ▶ **Point sur** p. 10
 - ⇒ L'application des dispositifs Scellier et Robien/Borloo sur les territoires
- ▶ **Interventions** p. 12
 - Projet de loi organique relatif à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution**
 - ⇒ Rappel au règlement de **Jean-Pierre BEL**, Président du groupe, sénateur de l'Ariège
 - ⇒ Intervention de **Bernard FRIMAT**, sénateur du Nord
 - ⇒ Intervention de **Louis MERMAZ**, sénateur de l'Isère
 - ⇒ Intervention de **Jean-Pierre SUEUR**, sénateur du Loiret
 - ⇒ Intervention de **Alima BOUMEDIENE-THIERY**, sénatrice de Paris
 - ⇒ Intervention de **François REBSAMEN**, sénateur de la Côte d'Or
 - ⇒ Exception d'irrecevabilité de **Jean-Pierre MICHEL**, sénateur de la Haute-Saône
 - ⇒ Renvoi en commission de **Nicole BONNEFOY**, sénatrice de la Charente
- ▶ **Saisine** p. 32
 - ⇒ Saisine du Conseil Constitutionnel par les Sénateurs socialistes sur l'ensemble de la loi relative à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision
- ▶ **Document parlementaire** p. 37
 - ⇒ OTAN et défense européenne
- ▶ **Communiqués de presse** p. 39
 - ⇒ Jean-Pierre BEL réaffirme la nécessité d'un véritable débat sur le droit d'amendement
 - ⇒ Plan de relance : le Groupe socialiste se félicite de la décision du Conseil Constitutionnel
 - ⇒ Lutte contre les discriminations : une grande avancée au Sénat
 - ⇒ Dépôt d'une proposition de loi portant création d'un "crédit social"
 - ⇒ Crise financière internationale et plan de soutien aux banques
 - ⇒ Droit d'amendement : les Socialistes dénoncent la mise au pas de la majorité sénatoriale sur l'article 13



Edito du Président

La politique de l'autruche comme mode de gouvernement

L'esquive est devenue un mode de gouvernement. Quand les conséquences néfastes de sa politique deviennent trop visibles, le Gouvernement cherche de plus en plus à gagner du temps.

Premier exemple au Sénat. L'examen du projet de loi organique relatif à la mise en œuvre de la révision constitutionnelle en matière de procédure parlementaire a débuté mardi 10 février. Ce projet, rappelons-le, institue notamment une limitation du droit d'amendement par la disposition dite du temps global, c'est-à-dire une remise en cause du principe constitutionnel de libre expression des parlementaires.

Devant cette agression des droits de l'opposition, une véritable crise parlementaire a eu lieu à l'Assemblée nationale il y a quelques semaines, mais le projet a été adopté, en l'absence des députés socialistes.

Afin d'éviter la poursuite d'un débat difficile tant cette disposition constitue une régression des droits du Parlement et touche à une certaine idée du fonctionnement démocratique et républicain, le gouvernement et la majorité sénatoriale préfèrent jouer l'esquive au Sénat en préparant un vote conforme, ce qui arrêtera la navette sur cette disposition, et en se réfugiant derrière l'autonomie de chaque assemblée et l'engagement au Sénat de ne pas appliquer le crédit temps. Comme si le Parlement n'était pas un tout ! Comme si les engagements valaient disposition législative !

Les sénateurs socialistes ont dès les motions de procédure et la discussion générale dénoncé cette



tactique et demandé à ce qu'un débat sérieux puisse avoir lieu sur cette disposition, afin que chacun prenne conscience des enjeux qu'elle induit.

Autre exemple, les réponses apportées aux revendications de la population antillaise ou aux demandes des enseignants chercheurs. Face à des mouvements qui n'ont cessé de monter dans leur ampleur, le gouvernement a d'abord fait la sourde oreille. Puis les ministres ont vainement tenté d'éteindre les incendies sans réelles directives ou moyens avant de se faire désavouer avec la mise en place de médiateurs censés dévier la colère face à l'inertie et aux mauvais choix.

La stratégie est claire : gagner du temps, essouffler les mouvements, gommer leur caractère politique, atténuer la portée des revendications en les diluant dans des discussions techniques. Et tant pis pour les Ministres devenus inutiles.

Esquive enfin face au malaise social. Face à la réussite des manifestations du 27 janvier, Nicolas Sarkozy accumule les promesses peu claires et les écrans de fumée, et reporte ses éventuelles réponses au 18 février lors d'une rencontre avec les syndicats. En fait, lors de son intervention télévisée du 5 février, une seule véritable annonce, la suppression de la taxe professionnelle, présentée comme une arme anti-délocalisation.

Là encore, il s'agit d'esquiver le vrai débat sur la stratégie de relance (ou plutôt l'absence de stratégie) face à la crise économique en ressortant un serpent de mer et en donnant satisfaction au MEDEF.

Les socialistes sont partisans d'une réforme de cet impôt qui pénalise les investissements et l'innovation.

Mais dans la concertation et en ayant bien pris en compte les coûts de la réforme, les transferts de charge, et les contreparties financières pour les collectivités locales pour qui cet impôt constitue la première ressource fiscale. Rien ne serait plus absurde que de mettre en difficulté les budgets locaux au moment où ceux-ci portent une grande partie de la réponse à la crise, tant du fait de leur rôle dans l'investissement public que dans le soutien social.

L'esquive comme mode de gouvernement ne peut durer longtemps. Les français attendent des réponses face aux difficultés d'aujourd'hui et un chemin.

Jean-Pierre BEL



Note de travail

Projet de loi pénitentiaire

(en discussion en séance publique le 3 mars 2009)

OBJET

L'Etat des prisons françaises unanimement dénoncé, de même que l'adoption, en janvier 2006 des nouvelles règles pénitentiaires européennes fondées sur la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, rendent indispensable l'adoption en France d'une loi pénitentiaire. Le projet de loi pénitentiaire devrait avoir pour objectif de traduire en droit français les règles européennes. Mais ce projet intervient dans un contexte sans cesse accentué de durcissement et d'inflation des lois pénales répressives. Ce contexte répressif a pour corollaire l'inflation carcérale qui s'accroît et aggrave les conditions de détention surtout dans les maisons d'arrêt.

Loin d'organiser des droits effectifs nouveaux pour les détenus, le texte se contente de reproduire certaines des règles pénitentiaires européennes en prenant toujours le soin de prévoir des dérogations à leur application pour des motifs vagues liés notamment au maintien de la sécurité ou au bon ordre de l'établissement.

La procédure de mise à l'isolement n'est en rien modifiée et les recommandations du COR relatives aux sanctions disciplinaires ne sont pas suivies puisque la sanction maximale est fixée à 40 jours au lieu de 45 jours actuellement.

Plus grave, le principe de l'encellulement individuel institué par la loi du 15 juin 2000, pour les personnes placées en détention provisoire est remis en cause puisqu'il faudra désormais que le détenu en fasse la demande expresse. En outre, l'application de cette disposition est reportée à 5 ans après l'entrée en vigueur de la loi.

Si les aménagements de peines sont favorisés dans leur principe, rien n'est dit sur les moyens destinés à assurer la prise en charge socio-éducative des condamnés pour leur permettre de bénéficier de véritables projets d'insertion.

Enfin, la mesure d'assignation à résidence avec placement sous bracelet électronique annoncée comme une mesure phare pour lutter contre la détention provisoire relève plus de l'effet d'annonce que d'une mesure significative puisqu'elle existe déjà dans les textes depuis plusieurs années mais se heurte à des difficultés techniques de mise en oeuvre.

A ce titre, il faut rappeler que les mesures de contrôle judiciaire avec suivi socio-éducatif sont en chute libre en France provoquant la faillite de certaines associations de contrôle judiciaire qui ouvrent pour éviter la détention provisoire et encourager la prévention de la récidive.

Il faut noter le peu d'ambition de ce projet de loi pénitentiaire. La grande réforme pénitentiaire attendue depuis plusieurs années et promise par tous les gouvernements n'est pas au rendez-vous.

Ce texte ne s'attaque pas au véritable défi de la surpopulation carcérale. La modification de l'article 132-24 du Code Pénal qui affirme désormais que la peine d'emprisonnement est une sanction de dernier recours sera de peu de poids face à une législation pénale de plus en plus répressive et qui a considérablement durci le régime des peines ces dernières années.

I - CONTEXTE ET ENJEUX

A - Relance de l'intérêt pour la cause pénitentiaire, les différentes étapes

Le débat sur la prison a été relancé comme on le sait, avec la parution du livre de Véronique Vasseur, médecin chef à la prison de la Santé, qui a fait prendre conscience de l'état des prisons et qui est à l'origine des deux commissions d'enquêtes parlementaires.

Par ailleurs, à l'initiative d'Elizabeth Guigou, un groupe de travail dirigé par Guy Canivet, premier président de la cour de Cassation, a rendu son rapport en mars 2000 sur les moyens d'améliorer le contrôle extérieur des établissements pénitentiaires. La loi sur la présomption d'innocence du 15 juin 2000 a apporté des modifications significatives à la détention provisoire non sans incidence sur la population pénitentiaire et ses conditions de vie. Le précédent projet de loi mis en chantier par le gouvernement Jospin a été abandonné pour des raisons de calendrier.

Ce projet avait été abandonné en raison de la campagne électorale de 2002.

• La mise en place du Comité d'orientation sur la grande loi pénitentiaire par Rachida Dati

Le 11 juillet 2007, Madame la Ministre de la Justice a procédé à l'installation d'un **Comité d'Orientation Restreint**, en charge de contribuer à l'orientation des travaux « **d'élaboration du projet d'une grande loi pénitentiaire** ».

Ce comité d'orientation restreint (COR), composé de 27 membre (magistrats, personnels pénitentiaires, représentants du milieu associatif, avocats, universitaires et personnalités de la société civile) a débuté ses travaux dès le 23 juillet 2007, au centre pénitentiaire de Meaux-Chauconin, pour définir une méthodologie et dresser l'inventaire des questions à aborder autour des **quatre thématiques fixées par la Ministre** :

- 1) Les missions du service public pénitentiaire et de ses personnels
- 2) Les droits et devoirs des personnes détenues
- 3) Les aménagements de peine
- 4) Les régimes de détention

Le comité s'est réuni successivement les 3, 10, 17 et 24 septembre, 1er, 3, 8, 9, 15, 16, 22 et 29 octobre 2007, en séance plénière ou en sous-groupe. La fixation à début novembre 2007 de la date de dépôt de ses conclusions l'a contraint à limiter le nombre d'auditions de personnalités extérieures et à renoncer à tout autre déplacement sur le terrain, comme encore à procéder à une étude en profondeur des expériences étrangères.

Il a, en outre, constaté son incapacité de procéder à l'élaboration d'un rapport général d'orientation

de la future loi pénitentiaire, inenvisageable dans le délai imparti, sauf à produire un document encourageant la critique de la superficialité et de la non exhaustivité.

Conduisant sa réflexion par référence aux 108 recommandations du Conseil de l'Europe dites « règles pénitentiaires européennes » (RPE), adoptées le 11 janvier 2006, par le Comité des ministres des 46 pays européens et s'appuyant sur le substantiel travail de fond conduit par les rédacteurs du rapport accompagnant l'avant-projet de loi de 2002, sur la peine et le service public pénitentiaire, le COR s'est borné à mettre en évidence les principaux questionnements autour des quatre thématiques proposées et à formuler des préconisations concrètes, sans distinguer si celles-ci devaient relever du domaine législatif ou de la sphère réglementaire.

Celles-ci sont le fruit d'échanges confrontant des positions parfois différentes qui illustrent la diversité des positionnements institutionnels et sensibilités des membres du comité. Elles ne sont donc pas le reflet de l'opinion unanime de ses membres, mais se veulent la résultante d'une position majoritaire de plus ou moins grande amplitude dégagée entre eux.

Elles s'articulent autour de sept idées force :

- 1- Faire de la peine privative de liberté l'ultime recours
- 2- Donner un sens à l'exécution de la peine privative de liberté
- 3- Rendre le détenu acteur de son temps d'enfermement et accompagner son parcours d'exécution de peine
- 4- Diversifier et revisiter les régimes de détention
- 5- Garantir au détenu les droits ordinaires du citoyen et affirmer les devoirs qui en sont le corollaire
- 6- Mettre en oeuvre l'exécution de la peine privative de liberté en l'individualisant et en l'aménageant
- 7- Offrir les voies et moyens nécessaires, par la promotion d'un grand service public pénitentiaire et en favorisant les indispensables synergies entre acteurs de l'enfermement et de la réinsertion."

• **La loi du 30 octobre 2007 tendant à instaurer un contrôleur général des lieux privatifs de liberté**

Cette loi a instituée un contrôleur général des lieux de privation de liberté, soit environ 5500 lieux.

Ce contrôleur aura un mandat de 6 ans non renouvelable. Il sera assisté par des contrôleurs dont le rôle sera précisé par décret en Conseil d'Etat.

• **La proposition de loi présentée par le Groupe socialiste de l'AN**

Cette proposition de loi reprend celle déjà déposée en 2003, sous réserve de **deux modifications importantes** :

- d'une part, les dispositions de droit pénal et de procédure pénale figurant en première partie de ce texte ont été adoptées pour l'essentiel par la loi n° 2004-204 du 9 mars 2003 et ne sont donc pas reprises à l'exception d'un article important sur le sens de la peine qui doit donner sa cohérence à l'ensemble du code pénal ;

- d'autre part, il n'y a plus de raison de maintenir les dispositions relatives au contrôle général des établissements pénitentiaires, reprises, en substance, par la loi n° 2007-1545 du 30 octobre 2007 instituant un contrôleur général des lieux de privation de liberté. Il faut cependant regretter que la loi précitée reste muette sur la médiation en prison, dont le rapport Canivet avait pourtant parfaitement justifié la nécessité, et que maintient la présente proposition de loi.

On remarquera incidemment que se trouve démontrée la qualité de la proposition de loi de 2003 dont des pans importants sont déjà entrés dans notre droit positif. Il reste à parfaire cette entreprise pour enfin doter notre pays d'une loi conforme aux recommandations émanant du Conseil de l'Europe sans oublier les recommandations des commissions d'enquête parlementaires, déjà évoquées.

Ce texte porte :

- sur le sens de la peine ;
- sur le service public pénitentiaire ;
- sur la condition juridique des personnes détenues ;

- sur la médiation dans les établissements pénitentiaires.

Loin d'être un aboutissement, cette proposition de loi constitue une base de travail susceptible d'être enrichie.

II - PARC PÉNITENTIAIRE ET POPULATION CARCÉRALE

Le parc pénitentiaire comptait 188 établissements au 1er janvier 2008 (ainsi qu'un établissement hospitalier pénitentiaire qui relève du ministère de la santé) totalisant **50 610 places « opérationnelles »** :

- 114 maisons d'arrêt (MA) et 27 quartiers MA ;
- 60 établissements pour peine soit :
 - 33 centres pénitentiaires (CP) qui comprennent au moins deux quartiers de régime de détention différents ;
 - 23 centres de détention (CD) et 33 quartiers (QCD) ;
 - 4 maisons centrales (CD) et 8 quartiers (QMC) ;
 - 13 centres de semi-liberté (CSL) ;
 - 1 centre pour peines aménagées (CPA) et 2 quartiers CPA dans des CP ;
 - 6 établissements pénitentiaires pour mineurs (EPM) ;
 - L'établissement public de santé nationale à Fresnes est un hôpital accueillant les détenus et sécurisé par l'administration pénitentiaire.

Au 1er octobre 2008¹, 66 712 personnes sont sous écrou (+ 3 212 en un an, soit + 5,1%) soit : 16 738 prévenus détenus (- 4,6 %), 46 447 condamnés détenus (+ 6,7 %), 3 041 condamnés placés sous surveillance électronique (+ 47 %), 486 condamnés en placement à l'extérieur, sans hébergement pénitentiaire (+ 33 %).

Le nombre de personnes détenues est de 63 185 au 1er octobre 2008 (+ 2 122 en un an, soit + 3,5 %), soit un taux d'occupation de 124,4 %.

La surpopulation carcérale

Sans oublier le respect dû aux victimes et à leurs proches, il faut rappeler que la peine d'emprisonnement, la privation de liberté est la seule punition prévue par la loi.

¹ Chiffres communiqués par Pierre Victor Tournier

L'humiliation, l'abaissement de la personne, l'abandon des détenus à la violence et à la loi du plus fort, la négation de l'homme dans le prisonnier, qui ont cours dans le monde carcéral, sont des châtiments arbitraires et inhumains.

Ils sont par ailleurs inefficaces dans la mesure où la destruction psychologique de tant de détenus contredit le légitime souci de sécurité publique. Quand elles sont un lieu d'injustice, les prisons sont l'école du crime. La protection des citoyens suppose des prisons qui amendent le condamné et non des cloaques surpeuplés sans règle qui provoquent la récidive.

Au cours du problème carcéral il y a la surpopulation carcérale qui connaît depuis 6 ans une inflation galopante avec un taux d'occupation qui a connu son apogée en juillet 2004 avec 63 562 détenus.

Associée à une mauvaise santé psychique et physique des détenus et au renforcement des mesures de sécurité sans accompagnement, la surpopulation se solde par une aggravation de la violence et, mécaniquement de l'aggravation des sanctions. Les incidents en prison se multiplient : violences physiques, viols, rébellion, tentatives d'évasion, détention et trafic de stupéfiants et d'armes, rixes...

Depuis 10 ans, ces conditions carcérales ont été dénoncées par des livres « témoignages », les rapports parlementaires, les associations humanitaires (OIP et la CNCDH), le comité de prévention de la torture du Conseil de l'Europe.

III - LE PROJET DE LOI

On pourrait se réjouir de la volonté du Gouvernement de « doter la France d'une loi fondamentale sur le service public pénitentiaire », une telle réforme du droit pénitentiaire étant effectivement devenue impérative à l'aune des critiques récurrentes formulées par les instances nationales et internationales de protection des droits de l'homme, comme des attentes exprimées par l'ensemble des acteurs du monde carcéral. En effet, encore récemment, le Comité des droits de l'homme s'interrogeait sur le respect effectif des droits de l'homme des détenus en France à un moment où le phénomène de surpopulation carcérale est à un stade extrêmement critique, ce qui ne manque pas d'avoir des conséquences graves sur les conditions de détention, souvent constitu-

tives de traitements inhumains et dégradants. Le Comité dans ses observations finales datées du 22 juillet 2008 a notamment fait part de ses préoccupations concernant « la surpopulation et les conditions par ailleurs mauvaises qui règnent dans les prisons » tout en notant que « le plan visant à augmenter la capacité d'accueil des prisons pour atteindre 63 500 places d'ici 2012 sera néanmoins à l'évidence nettement insuffisant par rapport à l'augmentation de la population carcérale ».

Ainsi, la réforme du droit de la prison pourrait être l'occasion pour la France de faire cesser ces critiques fortes et concordantes et **de se mettre en conformité avec la réglementation internationale et européenne**, notamment les Règles Pénitentiaires Européennes (RPE)², qui constituent le socle minimum commun en matière pénitentiaire pour les pays membres du Conseil de l'Europe.

Or le projet de loi qui nous est soumis manque d'ambition et inquiète à bien des égards.

Les points positifs :

En positif d'abord, le fait que la détention provisoire pourra désormais être exécutée sous le régime du placement sous surveillance électronique statique ou mobile. A noter toutefois que cette idée n'est pas nouvelle : la loi présomption d'innocence du 15 juin 2000 le prévoyait mais cette disposition a été invalidée par la loi Perben I du 9 septembre 2002.

La réécriture de l'article 132-24 du CP qui énonce qu'en matière correctionnelle, l'emprisonnement ne pourrait être prononcé que parce que cela est rendu nécessaire du fait de la gravité de l'infraction et de la responsabilité de l'auteur. Est ajoutée la condition que « tout autre sanction devrait être manifestement inadéquate ».

Cette disposition est complétée à l'article 32-25 où il est énoncé que, même si cela s'avère nécessaire, alors la peine privative de liberté doit s'exécuter sous forme de Placement sous surveillance électronique ou d'un autre aménagement de peine (placement extérieur, semi-liberté).

² Le traitement des détenus, critères européens Jim Murdoch Edition du Conseil de l'Europe

Autre élément positif, la réécriture de l'art 707 du cpp où il est prévu que les peines « doivent » et non plus « peuvent » être aménagées.

Seconde nouveauté : elles devraient l'être, non plus seulement au cours de leur exécution, mais également « avant leur mise à exécution ».

Sont envisagées diverses mesures destinées à rendre le prononcé de telles mesures plus facile. Ainsi, le principe commun est l'élévation du seuil de la peine privative de liberté pouvant être remplacée, ab initio, par le juge répressif ou le juge de l'application des peines ou, ultérieurement, par ce dernier, par une mesure alternative (le placement à l'extérieur, la semi-liberté ou le placement sous surveillance électronique) voire le fractionnement ou la suspension de la peine : il passe de 1 à 2 ans (selon le cas peine prononcée ou reliquat). Ceci ne pourra toutefois à lui seul réduire de manière significative le nombre des courtes peines d'emprisonnement.

En effet, l'essentiel provient de la comparution immédiate, des politiques pénales, notamment des peines planchers et de la culture des magistrats. Surtout, ces derniers hésitent à prendre les mesures en cause, d'abord parce qu'il est toujours délicat de libérer un délinquant qui n'a ni emploi, ni logement, or ces derniers sont malheureusement, or ces derniers sont nombreux. Inscrire dans la loi que ces mesures pourront être prises sur la base d'un projet sérieux d'insertion ou de réinsertion ne suffira hélas pas. Par ailleurs, que penserait l'opinion publique en cas de récurrence survenant sur de telles bases !

Enfin, si les magistrats hésitent, c'est encore parce qu'ils savent que le contrôle et le soutien des probationnaires sont cruellement insuffisants et que l'examen du projet de loi de finances pour 2009 a démontré qu'aucun effort n'est envisagé par le gouvernement pour améliorer la situation.

Quelques points positifs sont à signaler s'agissant du maintien des liens familiaux. Est mentionnée la nécessité d'offrir un cadre adapté aux visites des enfants ; est donnée aux prévenus la possibilité de téléphoner, sous réserve, toutefois, de l'aval de l'autorité judiciaire. Il ne faut toutefois pas se leurrer : l'essentiel est à droit constant et manque d'ambition. Il aurait été souhaitable de poser un droit de l'enfant à visiter son parent détenu et en définir les modalités juridiques et faciliter l'exercice de l'autorité parentale.

Sur un autre plan, il convient de se réjouir de la réduction de la cellule disciplinaire passant de 45/30/15 jours selon la gravité de la faute à 21 jours maximum. Mais cette durée peut être portée à 40 jours en cas de violences contre les personnes or, ces dernières sont les plus nombreuses.

Les points négatifs

Il faut tout d'abord noter **le manque d'ambition consternant du projet de loi** : l'essentiel du texte est à droit constant et particulièrement vague alors que l'adoption des règles pénitentiaires européennes de 2006 commandait beaucoup mieux.

La loi laisse des pans entiers vides, nombres d'articles disposent qu'un décret viendra préciser ce que la loi ne fait qu'effleurer. Il en va notamment ainsi en ce qui concerne **la question cruciale de la différenciation des régimes**. Celle-ci a été mise en place en catimini par l'administration pénitentiaire sur la base d'une circulaire. La pratique actuelle expérimentée dans les centres de détention, consiste à créer deux niveaux de sécurité et de régime, l'un pour les détenus qui posent problème, l'autre pour ceux qui n'en posent pas. Il s'agit d'un outil de gestion des populations bien contestable, bien connu aux Etats-Unis alors qu'un régime inverse existe dans les pays nordiques. Le projet valide les investigations corporelles internes. Certes ces pratiques existent et l'on pourrait considérer qu'il est souhaitable qu'elles aient une base légale mais elles devraient n'être qu'exceptionnelles et ne reposer que sur des conditions très strictes.

Le volet application des peines recèle lui aussi des dispositions inquiétantes. Alors que les lois présomption d'innocence du 15 juin 2000 et Perben II du 9 mars 2004 avaient fait progresser les garanties procédurales en la matière, tout en renforçant le sérieux dans lequel les décisions étaient prises, le projet de loi revient sur ces acquis en déjuridictionnalisant une partie des décisions. L'objectif est d'augmenter les décisions d'aménagement des peines mais cela aura pour conséquence d'annihiler le principe du contradictoire, ce qui n'est satisfaisant ni pour les condamnés ni pour la sécurité publique.

Enfin, ce texte ne mettra pas fin à la surpopulation carcérale. En effet, la cause principale en est la politique pénale populiste menée depuis 2002.



Point sur...

L'application des dispositifs Scellier et Robien/Borloo sur les territoires

Acte I : en décembre dernier a été adopté un nouveau dispositif qui remplacera dès janvier 2010 le dispositif de soutien à la construction couramment appelé de Robien/Borloo¹.

Le dispositif Scellier² n'impose pas plus de contreparties sociales aux investisseurs et il est plus maniable : en effet, il ne repose plus sur le principe de la création d'un déficit foncier (en intégrant une partie du montant de l'achat du bien aux charges déductibles pour la détermination du revenu net) mais sur une réduction d'impôts sur le revenu qui peut atteindre 75 000 euros répartis sur 9 ans.

A priori plus lisible, ce dispositif demeure conditionné à la location d'une durée minimale de 9 ans et à l'engagement prévoyant que le loyer « ne doit pas excéder un plafond fixé par le décret prévu au troisième alinéa du h du 1° du I de l'article 31 »... c'est-à-dire précisément le décret qui établit les plafonds de loyers applicables par zones géographiques pour la mise en oeuvre du Robien.

La complexité du dispositif transitoire a conduit certains promoteurs à craindre le « déclassement » de certaines communes, emportant avec eux les maires inquiets de ne plus pouvoir attirer de promoteurs sur leurs communes.

Avant toute chose, il paraît important de rappeler ici que le Groupe socialiste s'est toujours prononcé en faveur d'une réforme du dispositif Robien qui n'est pas un bon outil de soutien à la construction puisqu'il a conduit à la construction de logements souvent mal placés, mal adaptés aux besoins locaux, souvent plus chers à la location que ne le seraient des constructions libres³. Ils ont ainsi alimenté la surchauffe immobilière et contribué à raréfier le foncier disponible pour la construction de logements sociaux. Une fois construits, il n'est pas rare que ces logements soient truffés de malfaçons.

Aujourd'hui, les projets les plus mal conçus ont de plus en plus de mal à se vendre et les promoteurs ambitionnent d'en revendre une partie aux organismes HLM : c'est le fameux plan des 30 000 logements Sarkozy...

Acte II : l'article 15 de la loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion qui vise à un recentrage du Robien/Borloo sur les zones « se caractérisant par un déséquilibre entre l'offre et la demande de logements » prévoit qu'un nouvel « arrêté des ministres chargés du budget et du logement, révisé au moins tous les trois ans, établit le classement des communes par zone »... Les services du ministère du logement travaillent donc actuellement au classement des communes par zones : les désormais célèbres zones A, B1, B2 et C.

Mais alors que jusqu'à maintenant toutes les zones ouvraient droit au dispositif d'investissement locatif, l'arrêté du 31 décembre 2008 a exclu les communes de la zone C du bénéfice du dispositif Scellier⁴.

La situation est donc la suivante : en 2009 et avant que l'arrêté par l'article 15 de la loi Molle soit pris, toutes les communes peuvent construire du Robien/Borloo et seules les communes des zones A, B1 et B2 peuvent construire du Scellier.

¹ Prévus au h du 1° du I de l'article 31 du code général des impôts.

² Article 199 septvicies du code général des impôts.

³ Voir la synthèse du rapport au Parlement paru en février 2008 sur l'Évaluation des dispositifs d'aide à l'investissement locatif.

⁴ Arrêté du 30 décembre 2008 pris pour l'application de l'article 199 septvicies du code général des impôts, consultable à l'adresse suivante : <http://www.legifrance.gouv.fr/>

En 2009 à partir de l'arrêté qui devrait être pris en application de la loi Molle : le Robien/Borloo sera recentré, en toute logique dans les mêmes termes que le Scellier. Enfin, à partir de 2010 ne subsistera que le Scellier qui exclut les zones communes de la zone C.

En conclusion

Le dispositif transitoire entre le Robien/Borloo et le Scellier est source de confusion pour les communes qui pourraient se trouver classées en zones C à l'occasion du renouvellement de classement des communes.

Les promoteurs inquiets - puisqu'il ont intérêt à pouvoir construire du Scellier le plus librement possible - ont donc diffusé les travaux préparatoires de l'administration centrale avec pour arrière pensée de mobiliser les élus et ainsi limiter au maximum les déclassements en zone C.

Les socialistes déplorent cette réforme conduite de manière précipitée, contre l'avis du gouvernement, sans aucune évaluation préalable ni coordination avec le projet de loi sur le logement alors en discussion au Parlement. Elle a pour effet aujourd'hui de semer le trouble dans des esprits déjà fortement déprimés par la crise.

Les socialistes continuent de penser que le Scellier doit être assorti des contreparties sociales qui en feraient un réel outil des politiques publiques locales du logement. Si cette condition était remplie, un tel dispositif pourrait s'appliquer sur tout le territoire : en effet, même en zone C, un coup de pouce à la construction de logements locatifs privés peut s'avérer nécessaire et utile.



Intervention

Rappel au règlement

par Jean-Pierre BEL, Président du groupe socialiste, sénateur de l'Ariège

Monsieur le président, par ce rappel au règlement, je veux m'adresser à vous et, à travers vous, à l'ensemble de mes collègues, en particulier ceux de la majorité. Je crois que nous ne pouvons pas commencer l'examen de ce projet de loi en faisant comme si de rien n'était, comme s'il s'agissait d'un texte anodin, banal, qui verrait chacun, dans son rôle, s'exprimer en fonction de ses préférences partisans. Pour qu'il n'y ait pas de fausses interprétations, il me paraît utile, avant même sa discussion, de vous faire part de l'état d'esprit dans lequel nous abordons ce projet de loi fondamental, car il touche à ce qui est l'essence même de notre action, à notre raison d'être, à ce qui donne du sens à notre engagement dans la vie publique, à l'idée que nous nous faisons de notre démocratie. Je veux parler, bien évidemment, de la démocratie parlementaire, de la dignité du Parlement, du droit des parlementaires à soutenir ou à s'opposer.



Après ce qui s'est passé à l'Assemblée nationale, nous abordons le débat avec inquiétude, mais aussi avec la gravité qui s'impose à ceux qui ont à cour de préserver la mission sacrée de la représentation nationale.

Monsieur le président, depuis trois mois, nous travaillons sous votre autorité à la réforme de notre règlement. Nous le faisons, vous en conviendrez, dans un état d'esprit constructif, empreint d'ouverture aux propositions, mais aussi acquis à la concertation avec l'ensemble des groupes parlementaires qui composent notre assemblée.

Pourtant - vous le savez bien, nous l'avons évoqué à plusieurs reprises - nos échanges sont, en quel-

que sorte, plombés par l'existence de ce fameux article 13 du projet de loi organique, qui institue une limitation du droit d'expression des parlementaires et constitue, à nos yeux, une grave régression, car il y a une contradiction fondamentale entre la globalisation du temps de parole et le droit d'amendement, garanti pour tout parlementaire et protégé par la Constitution. Nous ne voulons pas seulement défendre une prérogative de chaque opposant. Bien au-delà, nous voulons faire respecter la liberté d'expression de chacun d'entre nous. Nous sommes d'autant plus inquiets que la commission propose un vote conforme sur l'article 13. Le débat serait donc clos avant même d'avoir commencé. Nous trouvons cela inacceptable !

Vous avez dit, monsieur le président, qu'il n'était pas question, pour vous, d'y porter atteinte et que la notion de temps globalisé ne serait pas appliquée au Sénat. J'en prends acte, mais est-ce bien suffisant ? Tout d'abord, lorsque nous légiférons, nous ne nous limitons pas au Sénat, nous le faisons aussi pour l'Assemblée nationale, et nous avons vu ce qui s'y est passé. Ensuite, nous ne légiférons pas non plus seulement pour le moment présent ou en fonction de ceux qui occupent aujourd'hui des places de responsabilité. Comme le disait le philosophe, « l'avenir dure longtemps ».

Par ce rappel au règlement, je souhaite donc, monsieur le président, appeler chacun à réfléchir sans a priori, en pensant que la majorité d'aujourd'hui peut être l'opposition de demain. Que chacun se prononce donc sur la vision qu'il a de sa fonction, l'une des plus nobles, celle de parlementaire. J'espère avoir été entendu et je crois cela possible car, vous le savez bien, nous défendons non pas simplement nos prés carrés, mais les droits de tous les parlementaires, ainsi qu'une certaine idée des libertés dans un régime démocratique et parlementaire.

Au fond, ce que nous défendons, j'ose le dire, c'est la République !



Intervention

Projet de loi organique relatif à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution - (DG)

par Bernard FRIMAT, sénateur du Nord

Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, dans une assemblée parlementaire, la majorité politique au pouvoir n'a qu'un avenir, proche ou lointain : c'est de devenir, quand le peuple le décidera, l'opposition. Même au Sénat, et en dépit de son mode d'élection, ce principe constitutif de la démocratie finira par se vérifier. En nous opposant à ce projet de loi organique, monsieur le secrétaire d'État, nous défendons les droits de tous les parlementaires, quelles que soient les travées sur lesquelles ils siègent dans notre assemblée, quelle que soit la famille politique à laquelle ils appartiennent.



D'une certaine façon, nous tentons de protéger de ses propres excès la majorité d'aujourd'hui, puisqu'elle est inexorablement appelée à devenir, demain, l'opposition. La révision constitutionnelle était censée donner des droits nouveaux au Parlement. Nous avons dénoncé cette présentation fallacieuse. Les premières lois organiques soumises au vote du Parlement confirment de manière éclatante que nos craintes étaient fondées.

Peu pressé de rendre effectives les mesures positives - exception d'inconstitutionnalité, instauration du défenseur des droits - acceptées par nous, même si elles ne concernent pas les droits du Parlement, le Gouvernement a fait le choix de nous soumettre en priorité les projets de loi organique qui lui accordent des facilités nouvelles ou permettent de réduire les droits du Parlement.

Le premier projet de loi organique présenté a été - je vous le rappelle, mes chers collègues - celui qui mettait en ouvre le retour à l'Assemblée natio-

nale ou au Sénat des ministres anciennement parlementaires appelés à quitter le Gouvernement.

Il fallait, en effet, toutes affaires cessantes, adopter cette loi avant le 24 janvier pour permettre au nouveau secrétaire général de l'UMP de retrouver son siège de député. Il est difficile de voir dans ces petits arrangements un désir effréné de doter le Parlement de nouveaux pouvoirs !

La disposition qui offrait à un ancien ministre la faculté de renoncer à un retour au Parlement pour assurer, ipso facto, la pérennité de son suppléant, ne relevait pas davantage des droits nouveaux pour le Parlement. Elle était, comme nous l'avions indiqué à cette tribune, monsieur le vice-président de la commission des lois, inconstitutionnelle, ce que le Conseil constitutionnel a confirmé.

La première loi organique adoptée en décembre créait enfin les conditions pour opérer, par voie d'ordonnance, le nouveau découpage relatif aux élections législatives. Privilégier la voie de l'ordonnance au détriment de la loi est toujours une restriction des droits du Parlement.

Le second projet de loi organique dont nous débattons aujourd'hui s'inscrit dans cette même perspective.

Qui peut, en effet, croire de bonne foi, après son passage à l'Assemblée nationale, qu'il n'a pas pour finalité de diminuer les droits du Parlement, en particulier ceux de l'opposition, face à un exécutif qui non seulement ne supporte plus les contre-pouvoirs au sein de la vie sociale, mais, de plus, aspire à s'arroger, dans les faits, le pouvoir législatif ?

Montesquieu écrivait : « Pour qu'on ne puisse abuser du pouvoir, il faut que, par la disposition des choses, le pouvoir arrête le pouvoir. »

Il exprimait ainsi la théorie de la séparation des pouvoirs, sur laquelle repose toute démocratie digne de ce nom.

Nous sommes, avec nos collègues de l'Assemblée nationale, non pas un contre-pouvoir, mais le pouvoir législatif. Nous avons été élus pour voter les lois et notre travail est de fabriquer des lois de bonne qualité. Nous ne sommes pas là pour mettre en forme dans l'urgence, et demain dans des délais de plus en plus courts, les annonces présidentielles.

Or, même si l'existence du Parlement sauvegarde les apparences, nous vivons de plus en plus dans un régime de confusion des pouvoirs, caractéristique de cette monocratie qu'évoquait, lors de la révision constitutionnelle, notre collègue Robert Badinter. Les exemples de cette confusion abondent. Je n'en prendrai que deux : l'annonce de la suppression de la publicité sur France Télévisions et celle, récente, de la suppression de la taxe professionnelle dès 2010

Mes chers collègues, vous n'avez certainement pas déjà oublié que nous avons récemment débattu, pour la première fois sans doute dans l'histoire du Sénat, d'un projet de loi dont la disposition emblématique était entrée en vigueur deux jours avant que ne commence son examen dans cet hémicycle ! C'est une curieuse attitude que de prétendre revaloriser les travaux du Parlement et de réduire celui-ci, dans le même temps, au rôle de législateur a posteriori.

Jeudi dernier, nous avons appris que la taxe professionnelle sera supprimée dès 2010.

Circulez, députés et sénateurs, il n'y a plus rien à voir ! Le Président de la République vient à lui tout seul de voter la loi devant les caméras de TF1, M6 et France 2. Vous pensiez avoir le pouvoir de voter la loi de finances et d'autoriser les impôts ? Abandonnez cette illusion, et laissez Jean-François Copé se gargariser du bonheur de la coproduction législative ! Le Président a parlé, l'oracle est rendu ; le MEDEF en rêvait, Nicolas Sarkozy l'a fait. La loi a déjà une existence virtuelle. Place maintenant, monsieur le secrétaire d'État, aux thuriféraires « lefebvristes » de la pensée sarkozienne, pour qu'ils nous expliquent, études d'impact à l'appui sans doute, que la taxe professionnelle est, en fait, une des causes essentielles de la crise mondiale.

L'omniprésence médiatique du Président de la République est une réalité quotidienne.

Pour autant, son temps de parole n'ouvre toujours pas de droit de réponse à l'opposition, en dépit de l'engagement qu'il a pris, à la veille de la révision constitutionnelle, dans un entretien au Monde. Cette promesse, comme d'autres, a été oubliée depuis ! Alors que le temps de parole du Président demeure illimité, le Gouvernement estime qu'il est néanmoins urgent de limiter le temps d'expression et de discussion du Parlement - au premier chef, celui de l'opposition - et, dans le même temps, de brider l'exercice du droit d'amendement.

Nous aurons l'occasion de préciser, lors de la discussion des articles, notre position sur les résolutions et les études d'impact. Mais l'essentiel du projet de loi organique n'est pas là ; il se situe au chapitre III, plus précisément à l'article 13. Pour respecter la Constitution, qui prévoit qu'une loi organique définit le cadre dans lequel s'exerce le droit d'amendement, le Gouvernement aurait pu - et aurait dû ! - se contenter d'en affirmer les principes généraux, laissant le soin à chaque assemblée d'en fixer les conditions d'application dans son règlement.

En effet, aucune disposition constitutionnelle n'oblige le Gouvernement à instaurer un temps global de discussion, à créer des conditions de nature à priver un parlementaire du droit de défendre ses amendements. Il a néanmoins tenu à nous proposer un texte allant en ce sens. Pour combattre l'obstruction parlementaire, qui n'est d'ailleurs, bien souvent, que l'ultime recours de l'opposition pour tenter de faire entendre sa voix et qui, au demeurant, nous le savons tous, n'a jamais empêché l'adoption d'une loi, le Gouvernement et sa majorité disposent pourtant déjà d'un arsenal de moyens important.

Sans prétendre à l'exhaustivité, je veux vous en rappeler quelques-uns : irrecevabilité financière des amendements, au titre de l'article 40 ; irrecevabilité relative au domaine de la loi, au titre de l'article 41 ; possibilité de s'opposer à tout amendement qui n'a pas été antérieurement soumis à la commission, conformément à l'article 44, alinéa 2 ; vote bloqué, prévu à l'article 44, alinéa 3 ; application du « 49-3 » pour le vote d'un projet de loi de finances ou de financement de la sécurité sociale, ainsi que pour un autre projet de loi par session ; possibilité de demander la priorité

pour faire tomber un maximum d'amendements ; possibilité d'obtenir la clôture du débat ; sans oublier, pour finir - cerise sur le gâteau ! -, l'usage de la question préalable positive, qui permet de faire rejeter un texte sans débat.

Cet arsenal pour le moins imposant est encore insuffisant aux yeux du Gouvernement : il veut contraindre le débat parlementaire pour en accélérer le déroulement puisque vos travaux, mes chers collègues, ne sont présentés que comme un obstacle à son action. Pourquoi débattre, échanger des arguments, chercher à convaincre, tenter d'améliorer le texte proposé puisque tout doit être réglé préalablement selon le bon vouloir de l'Élysée ?

Dans sa volonté d'annihiler le rôle du Parlement, le Gouvernement a oublié un principe constitutionnel fondamental : le droit d'amendement est un droit individuel, qui appartient à chaque parlementaire. Il est imprescriptible, consubstantiel à la fonction de parlementaire, nous dit-on. Il exprime la liberté absolue, donnée à chaque parlementaire, de tenter, conformément à ses convictions, d'améliorer le texte proposé. Il est le corollaire de la prohibition du mandat impératif. Si le rôle des groupes politiques, reconnu maintenant dans la Constitution, est primordial pour le bon fonctionnement de notre assemblée, il ne peut conduire à priver un parlementaire ni de sa liberté d'expression, ni de sa liberté d'opinion, ni de sa liberté de vote. Il n'est donc pas acceptable que le droit d'amendement soit contraint par l'instauration du temps global.

En créant, par ce projet de loi organique, la possibilité de mettre aux voix un amendement sans que son auteur puisse le défendre, vous ouvrez une boîte de Pandore et faites courir au Parlement le risque de perdre sa raison d'être.

La lecture attentive de votre rapport, monsieur Hyest, achève, s'il en était besoin, de me convaincre du caractère néfaste de ce texte. Vous évitez, avec une adresse qu'il me faut saluer, l'essentiel du problème posé. Vous consacrez de longs développements documentés et intéressants aux questions secondaires des résolutions et des études d'impact, mais vous réglez en quelques lignes le sort de l'article 13. Votre argumentation est simple : l'instauration du temps global n'intéresse pas le Sénat, puisqu'il ne l'inscrira pas dans son règlement.

Fort de cette affirmation, vous décidez de ne pas vous y opposer, car vous ne voyez pas pourquoi priver vos amis députés UMP de cette facilité dont ils souhaitent disposer et à laquelle leur président de groupe tient tant. En conséquence, vous proposez au Sénat de voter conforme l'article 13 et ses annexes. Ainsi, le débat sera clos sans que la disposition phare du texte, qui a provoqué le tumulte que l'on sait, puisse être de nouveau discutée.

J'ai salué votre habileté, monsieur le rapporteur, mais permettez-moi de considérer que la ficelle est un peu grosse ! C'est une bien curieuse démarche que celle de voter conforme un article et de promettre que, à peine voté, il ne sera pas utilisé ! En effet, vous refusez pour le Sénat le temps global, et je ne mets pas en doute vos intentions, ni celles du président du Sénat, qui s'est exprimé dans le même sens. C'est, je veux le croire, parce que vous estimez qu'il ne faut pas contraindre le droit d'amendement, ni bâillonner le Parlement.

Pourquoi alors acceptez-vous, par un vote conforme, de créer les conditions qui permettront d'imposer le temps global immédiatement à l'Assemblée nationale, mais aussi, demain, si l'environnement vient à une majorité de sénateurs, à la Haute Assemblée ?

Dans la protection des droits du Parlement, face à un exécutif jamais rassasié de son pouvoir, vous ouvrez une brèche et vous êtes dans l'impossibilité de nous garantir que le temps de s'y engouffrer ne viendra jamais. Depuis quand est-il nécessaire d'adopter des lois pour ne pas les appliquer ? C'est la même démarche que vous utilisez, monsieur le secrétaire d'État, à propos de la possibilité donnée au Gouvernement d'être présent en commission au moment du vote.

Vous nous assurez que le Gouvernement n'abusera pas de cette faculté et qu'il en usera même avec parcimonie. Pourquoi alors l'inscrire dans la loi ? La confiance du Président de la République à l'endroit des parlementaires de la majorité est-elle si faible qu'il faille, pour le rassurer, les mettre sous surveillance au moment du vote des amendements ? Ce projet de loi organique est inacceptable ! L'amélioration des conditions du travail parlementaire n'est pas ce qui vous motive ; seul importe, pour vous, d'aller vite. Comme le débat parlementaire constitue le dernier rempart face à la frénésie législative présidentielle, il vous faut lever cet obstacle.

La meilleure façon de programmer les débats est non de les limiter dans le temps, mais de les consacrer à l'essentiel, c'est-à-dire de cesser de fabriquer, dans l'urgence et en rafale, des lois bavardes, complexes et souvent inutiles, dont le seul objet est de répondre à l'émotion de l'opinion publique. Notre vocation n'est pas de légiférer sur les faits divers ! Ce n'est pas parce que la loi est vite faite qu'elle est bien faite et, surtout, appliquée. La quantité des lois ne détermine pas leur qualité !

Pour que le Parlement légifère convenablement, il faut, le débat sur le projet de loi Grenelle 1 l'a montré, que les parlementaires disposent de temps et de la plénitude de leurs droits, notamment du droit d'amendement. Alors que vous proposez de réduire les droits des parlementaires, vous prétendez accroître les pouvoirs du Parlement.

Qui peut croire de telles fariboles ?

Il est encore temps de réagir, de refuser ce texte d'abaissement du Parlement. Ce serait l'honneur du Sénat de mettre un coup d'arrêt à la dérive monocratique qui gangrène nos institutions. C'est à cette tâche, mes chers collègues, que je vous invite tous !



Intervention

Projet de loi organique relatif à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution - (DG)

par Louis MERMAZ, sénateur de l'Isère

Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, le Président de la République avait donné comme objectif à la révision de la Constitution votée le 21 juillet dernier le rééquilibrage des pouvoirs entre l'exécutif et le législatif. Mais, quelques mois plus tard, nous assistons à une entreprise de réduction des pouvoirs du Parlement. Je me bornerai à mettre mes pas dans ceux de M. Bernard Frimat, pour enfoncer si nécessaire quelques clous après son magistral exposé. Pour aller à l'essentiel, je dirai que nous sommes arrivés à cette situation au détour d'une modification de l'article 44 de la Constitution, complété par le Congrès. Dans sa rédaction initiale, cet article indiquait en son premier alinéa : « Les membres du Parlement et le Gouvernement ont le droit d'amendement. » Les choses sont claires. D'ailleurs, jadis, on rédigeait les textes constitutionnels dans un style infiniment plus sobre qu'aujourd'hui.



Or la majorité du Congrès a ajouté la précision suivante : « Ce droit s'exerce en séance ou en commission selon les conditions fixées par les règlements des assemblées, dans le cadre déterminé par une loi organique. » Dès l'été dernier, le piège était donc en place, puisqu'il était expressément prévu que l'exercice du droit d'amendement serait à l'avenir encadré par une loi organique, d'où découlerait le nouveau règlement de chaque assemblée - le tout, est-il nécessaire de le rappeler, à la discrétion de la majorité actuelle, tant à l'Assemblée nationale qu'au Sénat.

Le présent débat ne soulève pas une simple question de technique parlementaire, qui serait tota-

lement éloignée des intérêts du pays à l'heure où les Français voient le chômage, la précarité, la pauvreté s'accroître tragiquement. La politique forme un tout : lorsque les droits du Parlement sont mis en cause, ce sont aussi les libertés et les droits sociaux qui sont atteints.

Le Gouvernement s'attaque de deux façons aux droits du Parlement.

D'une part, il déclare l'urgence pour presque tous les projets de loi. Le recours à cette procédure est quasiment devenu la règle depuis le début de la législature, ce qui nuit à la qualité du travail législatif, lequel requiert du temps et de la réflexion. D'autre part, le Gouvernement déclenche, au détriment du contrôle de l'exécutif, réduit à presque rien, une avalanche de projets de loi. Parmi ces textes, il fait un tri : il distingue, d'un côté, ceux qui relèvent d'un effet d'annonce et qui, une fois votés, n'entreront pas en application, faute de la parution des décrets, et, de l'autre, ceux qui sont d'inspiration répressive ou rétrograde et dont les décrets d'application seront, eux, publiés.

De ce point de vue, la discussion actuelle s'inscrit dans un contexte où les libertés sont de plus en plus souvent mises à mal, par le durcissement constant du code pénal et du code de procédure pénale, par le recours de plus en plus fréquent à toutes les formes d'enfermement - la prison et l'extrême surpopulation carcérale, l'augmentation effrayante des gardes à vue dans les commissariats, la chasse aux sans-papiers, les hospitalisations sans consentement dans les services psychiatriques, le fichage des citoyens. Les libertés sont encore mises à mal par les pressions de toutes sortes sur la presse, par la mise au pas des responsables des administrations, par la réduction des moyens dont disposent les services publics, de l'école à l'hôpital.

Alors que la situation économique et sociale empire, le Président de la République, au demeurant maître de l'UMP, ce qui constitue une situation insolite dans notre pays, tourne le dos à la réalité, s'enferme dans un monologue incantatoire, tranche de tout par-dessus les corps intermédiaires et, voulant confiner le Parlement dans un rôle d'enregistrement, annonce un jour la suppression de la publicité sur les chaînes publiques de télévision - il la met d'ailleurs immédiatement en œuvre par décret - et la nomination par lui, avec quelques habillages, du président de France Télévisions ; un autre jour, il proclame la suppression des juges d'instruction ; un autre jour encore, celle de la taxe professionnelle ou le retour de la France au sein du commandement militaire intégré de l'OTAN, ce qui rompt avec une posture militaire de plusieurs décennies et aura des conséquences considérables sur l'avenir de notre diplomatie et sur notre indépendance.

Je demande donc au Gouvernement ce que devient en droit et en fait le prétendu rééquilibrage des pouvoirs entre l'exécutif et le Parlement. Ne voulant pas me livrer à des comparaisons anachroniques et superficielles, je rappellerai seulement que Bonaparte disposait, au sein d'un maquis d'institutions parlementaires, d'un Corps législatif qui votait les lois sans avoir le droit d'en discuter.

Nous retrouvons, toutes proportions gardées bien sûr, une certaine similitude dans la démarche actuelle de l'exécutif. L'article 13 de la loi organique invite en effet les assemblées à se doter d'un règlement qui permettrait à la conférence des présidents de limiter la durée des débats et le temps de parole des parlementaires. Ainsi, lorsque des délais auront été impartis, selon la formule du « temps global », pour l'examen d'un texte en séance, des amendements d'origine parlementaire pourront être mis aux voix sans discussion préalable, comme jadis sous le Corps législatif.

Devant la colère légitime de l'opposition à l'Assemblée nationale, la majorité a dissimulé sous quelques parures l'article incriminé sans rien changer au fond, comme on le verra lors de la discussion des articles.

Le président-rapporteur de la commission des lois du Sénat défendra quelques amendements à certains articles, qu'il maintiendra ou non au cours des débats, selon le bon vouloir du Gouvernement. Nous verrons !

M. Louis Mermaz. De toute façon, il s'est bien gardé de toucher à l'article essentiel du projet, l'article 13, qui demeure donc paré des fioritures et des déguisements dont l'Assemblée l'a pourvu. D'ailleurs, vous avez inventé une formule extraordinaire : il ne fallait surtout pas empêcher l'Assemblée nationale de se doter d'un règlement qui lui permettrait précisément de priver l'opposition de la parole ! La boucle est bouclée !

Le Gouvernement - ô la bonne âme ! - nous explique qu'il veut améliorer le fonctionnement et l'image du Parlement. Devant un tel aplomb, on serait presque tenté de lui demander de quoi il se mêle, au nom de la séparation des pouvoirs !

J'en viens à la problématique de l'obstruction.

Ce type de manifestation n'a jamais empêché aucun gouvernement, sous la Ve République ou avant, de se doter de l'arsenal législatif qu'il souhaitait, sauf à y renoncer lui-même par la suite quand le prolongement des débats avait traduit une inquiétude réelle dans le pays et lui avait ainsi donné le temps de comprendre qu'il risquait de se fourvoyer, ou de « se planter », comme dirait le Président Obama.

On sait comment la loi sur le CPE, le contrat première embauche, a terminé sa carrière.

Tous les groupes de l'Assemblée, tous, à des époques diverses, ont eu recours à de telles manœuvres de retardement, comme dans toutes les grandes démocraties. Cela est intervenu à certains moments - rares, en réalité - lorsque les sujets abordés avaient un écho important, au moins dans une large fraction de la population. Je pense ici aux débats consacrés au projet de loi « sécurité et liberté » en 1980, aux nationalisations et à la décentralisation en 1981 et en 1982, plus tard à la remise en cause de la loi Falloux, ensuite au PACS, récemment à l'avenir des retraites, aux OGM, à l'audiovisuel, enfin au présent projet de loi organique, qui aurait été voté dans l'indifférence sans les réactions de l'opposition à l'Assemblée nationale.

En conclusion, vous observerez, mes chers collègues, que jamais la gauche, lorsqu'elle a été majoritaire à l'Assemblée nationale, n'a porté atteinte au droit d'amendement, d'autant plus important, on l'a dit cet après-midi, qu'il offre aux parlementaires de tous les groupes - s'ils veulent

bien en user - la possibilité de peser sur la confection des lois, issues presque en totalité des projets déposés par le Gouvernement.

De 1981 à 1986, l'opposition s'est manifestée avec vigueur, voire acharnement, à l'Assemblée nationale. Nous avons eu de rudes batailles parlementaires ! La faiblesse, pour nous, eût consisté à vouloir brider cette opposition en tentant de modifier le règlement. Même si nous avions entrevu la possibilité d'obtenir l'indispensable consensus de tous les groupes, nous y aurions regardé à deux fois, je vous l'assure.

Le Sénat serait bien inspiré aujourd'hui de prendre en compte - mais le voudra-t-il ? - les droits et les prérogatives du Parlement dans son ensemble. La question n'est pas de savoir si au palais du Luxembourg, dans une atmosphère feutrée, à l'abri des grands emportements, l'on pourra continuer à s'exprimer à satiété, comme par le passé. La défense des droits du Parlement, des droits des députés et des sénateurs, doit être l'affaire de tous, car il s'agit aussi de la préservation des libertés dans le pays tout entier.

Sans recourir à des formules emphatiques, sans invoquer la postérité, sans me faire trop d'illusions non plus sur l'issue de nos travaux, j'invite cependant notre assemblée, qui aime à revendiquer sa sagesse et sa mesure, à ne pas consentir à l'abaissement du Parlement. Ne soyez pas, mes chers collègues, ceux qui se seront inclinés, même si nous savons qu'un jour d'autres majorités rendront justice au Parlement.



Intervention

Projet de loi organique relatif à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution - (DG)

par Jean-Pierre SUEUR, sénateur du Loiret

Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, s'agissant d'un sujet aussi important pour la République que les prérogatives du Parlement, et par conséquent l'exercice de la démocratie, je suis consterné par les arguments que j'ai entendus ici même. On nous a dit que l'article 13 du projet de loi organique ne servirait à rien. En ce cas, il faut voter contre ! On nous a dit : « Ce n'est pas grave, parce qu'au Sénat, on s'arrangera ! » Mes chers collègues, je suis en colère quand je constate que l'on privilégie les petits arrangements alors qu'il s'agit de voter une loi de la République ! La question n'est pas de savoir comment on s'arrangera ici ou ailleurs ; elle est de savoir si ce texte est fondé ou non. Or cet article 13 est un danger pour la démocratie !



Je donne lecture de son premier paragraphe : « Les règlements des assemblées peuvent, s'ils instituent une procédure impartissant des délais pour l'examen d'un texte en séance, déterminer les conditions dans lesquelles les amendements déposés par les membres du Parlement peuvent être mis aux voix sans discussion. »

Cela veut dire ce que cela veut dire ! La loi permet que le règlement prévoit une limitation du droit d'amendement et, de surcroît, du droit à la parole ! En effet, pas du droit d'amendement, monsieur Gélard, mais du droit à la parole.

Il est scandaleux que l'on puisse affirmer benoîtement qu'il est sans grande importance d'empêcher des parlementaires de défendre des amendements ou d'expliquer leur vote ! Ce paragraphe signifie qu'il pourrait y avoir un moment où, une fois le

temps de parole imparti écoulé, on voterait tout ce qui resterait à voter, non seulement les amendements mais aussi les articles, dans un silence sépulcral. En effet, si je comprends bien votre texte, monsieur le secrétaire d'État, une fois la limite franchie, il n'y a plus de débat : on vote en silence dix, vingt, trente amendements, dix, vingt, trente articles. Cela deviendra possible dès lors que l'on aura voté ce texte. Mes chers collègues, je vous en conjure, ne le votez pas ! Devant l'histoire de la République, il constitue une atteinte aux droits du Parlement !

Dans cette affaire, le plus important est finalement l'idée que l'on se fait du Parlement. Certains ont estimé que les débats ne sont pas intéressants, d'autres s'ennuient profondément. Ce n'est pas mon cas !

Le Parlement ne doit pas être victime de ces petits arrangements, de ces temps couperets. Le débat doit pouvoir s'instaurer et aller jusqu'à son terme. Qu'est-ce qui caractérise le Parlement tel que l'ont voulu les fondateurs de notre République ? Le Parlement a pour mission d'élaborer des lois, donc des textes normatifs. Mais il a été décidé qu'il fallait que ces textes normatifs fussent élaborés dans le débat, dans la contradiction, dans la confrontation des positions, des convictions, des arguments que chacun porte en lui, dans son cœur et dans son esprit !

Dire que le débat ne doit pas trop durer, qu'il doit être mis dans une boîte, contrôlé, maîtrisé, reflète une certaine idée du Parlement, celle d'un Parlement encadré, quelque peu aseptisé... Mais l'important dans une assemblée législative, vous le savez, monsieur Karoutchi, vous qui êtes un parlementaire, c'est précisément le débat ! Si les dispositions de cet article avaient été inscrites dans le règlement de l'Assemblée nationale, aucun des grands débats qui ont marqué les trente dernières

années - je ne remonterai pas plus loin - n'aurait pu avoir lieu : les débats sur les nationalisations, sur les privatisations, sur l'audiovisuel, sur l'université, sur l'école, sur la laïcité ou sur la loi Falloux ne se seraient pas tenus. Il existe une quantité d'exemples !

M. Frimat l'a dit, jamais l'obstruction n'a empêché une loi d'être votée, dès lors qu'un exécutif et une majorité le souhaitent. Dès lors, pourquoi agissez-vous ainsi ? Je le vois bien, vous êtes mal à l'aise !

Mais si, je le vois et je l'entends ! Si ce dispositif est destiné à ne servir à rien, pourquoi l'inscrire dans la loi de la République ? S'il s'agit de « s'arranger », le texte ne devant pas s'appliquer au Sénat, je réponds que les petits arrangements ne sont pas à la mesure du problème posé.

Nous faisons une loi pour la République et pour le Parlement tout entier, nous ne faisons pas une loi pour le Sénat ! Pour nous sénateurs, la mise en place d'un couperet à l'Assemblée nationale est inacceptable ! Nous sommes un certain nombre à avoir siégé dans les deux assemblées.

Vous voulez encadrer et contrôler le fonctionnement du Parlement. C'est une idée.

Pour notre part, nous en avons une autre : ce qui est intéressant, au Parlement, c'est la passion. Le Parlement doit pouvoir se faire l'écho des conflits, des luttes sociales, des contradictions de la société, des aspirations et des convictions des uns et des autres, des souffrances qui existent dans ce pays, des débats éthiques... Il faut pouvoir consacrer le temps nécessaire à débattre de tout cela ! Dans cette conception du Parlement, la passion démocratique et républicaine est au cœur du débat, et on aime le débat !

Et puis il y a donc l'idée selon laquelle il faut contrôler, aseptiser et limiter. À cet égard, il serait très intéressant d'étudier le vocabulaire employé par un certain nombre d'orateurs. On en conclurait aisément que, pour eux, le débat est quelque chose qui déborde, qui prolifère, qui présente un caractère presque malsain, un peu malade. Ils veulent faire rentrer le flot de l'éloquence, de la parole et de l'argumentation dans des cases, des boîtes, des canaux. Pourtant, ne l'oubliez pas, Victor Hugo siégeait ici il y a quelque temps !

Sans doute, mais les ricanements qui accompagnaient ses discours sur des sujets tels que la peine de mort, l'esclavage, le droit de vote des femmes ou l'Europe sont restés dans l'histoire parce que l'on en a gardé la trace, grâce au débat !

La Constitution, même rénovée, donne au Gouvernement des moyens importants pour mettre en œuvre ses choix politiques. On nous parle de « parlementarisme rationalisé » ; c'est une formule parfaitement creuse. L'essence de notre démocratie tient pour partie au fait que les lois sont le fruit du débat contradictoire, passionné, ardent qui porte en lui le cœur battant de la démocratie et de la société françaises.

Vous voulez brider, encadrer, normaliser, mais c'est une faute contre la démocratie, c'est une faute contre la République, et nous nous y opposerons avec la dernière énergie.



Intervention

Projet de loi organique relatif à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution - (DG)

par Alima BOUMEDIENE-THIERY, sénatrice de Paris

Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, nous sommes réunis aujourd'hui pour discuter de ce qui constitue le cœur même de la réforme constitutionnelle votée cet été, réforme que le Gouvernement vend, à qui veut l'entendre, comme étant un pas fondamental dans la valorisation des droits du Parlement. Au premier titre des évolutions, conçues comme positives, se trouve, pour les parlementaires, le droit de déposer des résolutions. Cette idée, inscrite à l'article 34-1 de la Constitution, paraissait séduisante lorsque nous l'avions votée cet été.



Le principe semblait simple : les assemblées peuvent voter des résolutions dans les conditions fixées par la loi organique. Ainsi, on aurait pu penser que la loi organique ne concernerait que les conditions de vote et non le nombre, le champ ou la recevabilité de ces propositions de résolution.

L'article 34-1 vise, pour seule limite, le fait que ces résolutions ne peuvent avoir pour effet de mettre en cause la responsabilité du Gouvernement.

Or cet outil, que l'on nous a présenté comme un progrès, nous est aujourd'hui soumis assorti de contraintes qui ne correspondent plus à celles qui avaient été avancées lors de la réforme constitutionnelle !

Pis encore, de manière méthodique, le projet de loi organique s'applique à transformer ces résolutions en une formule insipide, dont, en réalité, on a du mal à évaluer la pertinence.

Alors qu'il s'agissait d'une belle intention, nous voici saisis d'une chimère sous le contrôle étroit du Gouvernement.

Je prendrai l'exemple des conditions, draconiennes, qui sont imposées pour le contrôle de la recevabilité de ces propositions. Mes chers collègues, l'autonomie des assemblées parlementaires devrait justifier, dans le strict respect de la Constitution, une certaine latitude concernant le champ de ces résolutions. Elles devraient être cet outil dont nous avons tant besoin pour exprimer, sans normativité, des positions opposées à celles du Gouvernement, un outil à la disposition non pas uniquement de la majorité parlementaire, mais bien de tous les parlementaires, de tous les groupes politiques. Pourtant, le projet de loi organique soumet ces résolutions à un contrôle, pour le moins opaque, en vertu duquel le Gouvernement pourra, d'un revers de main, écarter une proposition de résolution qu'il aura jugée irrecevable. Pour un oui ou pour un non, une proposition de résolution ne sera même pas inscrite à l'ordre du jour de notre assemblée !

En vertu de la Constitution, le seul motif d'irrecevabilité est pourtant assez clair : pas de mise en cause de la responsabilité du Gouvernement. Mais qu'en sera-t-il des propositions de résolution qui s'opposent à la politique du Gouvernement ? Seront-elles déclarées irrecevables ?

Le fait de s'opposer est-il considéré comme une mise en jeu de la responsabilité du Gouvernement ? Critiquer une politique inique, qui criminalise les pauvres, les étrangers, les précaires, est-ce mettre en jeu la responsabilité du Gouvernement ? Si tel est le cas, c'est tout le système du parlementarisme qu'il faut revoir, puisque la raison d'être d'une opposition, c'est, justement, de critiquer.

À quoi serviront donc ces résolutions ? Et de quelle nature seront les résolutions déclarées recevables ? Doit-on penser que seules les propositions de résolution de la majorité, qui disent tout le bien que pense cette dernière de la politique du Gouvernement, seront retenues ?

Au final, la procédure de contrôle que prévoira la future loi organique sera un frein à toute proposition constructive, à toute résolution exprimant une opinion qui ne soit pas conforme à la doctrine du Gouvernement. Ainsi, le Gouvernement fera ce qu'il veut, ne sera jamais contrôlé. Quelle conception de la démocratie parlementaire !

Aucun dispositif ne permettra en effet de contrôler le bien-fondé d'une décision d'irrecevabilité. Et les propositions de résolution s'entasseront, sans que leur utilité soit un jour prouvée.

Voilà donc ce qui nous attend en vertu de la procédure que vous nous proposez aujourd'hui : un filet aux mailles tellement serrées que seuls le suivisme et l'indigence pourront filtrer... Pour le reste, l'irrecevabilité sera de mise.

Sur ce point, d'ailleurs, il faut noter l'empressement de notre rapporteur, M. Hiest, à compléter le dispositif de manière que, si une proposition de résolution venait à filtrer, elle ne soit pas votée à la majorité absolue.

Le mode de votation de ces résolutions est aussi important que les conditions de leur recevabilité, mes chers collègues. Or, que nous prépare-t-on ? Des résolutions votées à la majorité qualifiée ?

C'est l'objet même d'un amendement qui tend à supprimer littéralement le mode de scrutin. Nous reviendrons sur ce point, monsieur le rapporteur ! La raison est simple : si l'Assemblée nationale est parvenue à un accord sur ce mode de scrutin, c'est parce que le Gouvernement y dispose d'une majorité confortable; ce qui n'est pas le cas dans cet hémicycle. Et je crains que le mode de scrutin ne nous revienne un jour, dans le règlement, sous la forme d'une majorité qualifiée.

Permettez-moi de rappeler que l'article 34-1 fait directement référence aux conditions de vote des résolutions : supprimer le mode de scrutin revient à amputer la loi organique de l'une de ses raisons d'être ! Et je doute que cette suppression échappe à la vigilance du Conseil constitutionnel !

C'est ainsi que la loi organique rendra ce droit de résolution impossible à exercer efficacement. De surcroît, nous avons toutes les raisons de penser que les propositions de résolution ne serviront à rien, si ce n'est, pour la majorité, à témoigner son soutien à la politique du Gouvernement. Encore une fois, les grands perdants seront les groupes minoritaires et de l'opposition.

Je souhaite illustrer le marché de dupes que vous nous proposez en prenant l'exemple d'une proposition de résolution qui serait déposée dans le cadre d'une niche parlementaire. Alors même que cette niche constitue, pour les groupes minoritaires ou de l'opposition, la seule garantie de voir leurs initiatives faire l'objet de débats dans cette enceinte, le Gouvernement pourra, sans même avoir à motiver sa décision, refuser à un groupe d'inscrire une proposition de résolution dans le cadre de cette niche. Autrement dit, ce que l'on nous a vendu comme une valorisation des droits du Parlement et des groupes d'opposition devient une arme pour museler les parlementaires et nier ces mêmes droits.

Voici donc l'esprit de cette réforme : permettre au Gouvernement, pour compenser la perte du contrôle d'une partie de l'ordre du jour, de s'immiscer dans ce qui est pourtant l'affaire exclusive des parlementaires.

À cet égard, nous refusons absolument que le Gouvernement puisse assister aux délibérations des commissions et user ainsi de son influence pour peser sur le vote des amendements. Je note, à cet égard, le courage de M. Mariani, qui s'est opposé à cette mesure, conscient du danger que constitue une telle possibilité.

Cette remarque me permet d'aborder la question du droit d'amendement des parlementaires, qui constitue, de loin, le point le plus controversé de ce projet de loi organique. Je vous le dis sans détour : l'article 13 de ce texte est scandaleux. Il est l'expression d'une défiance insupportable à l'égard du Parlement, réputé incapable de s'auto-discipliner.

L'article 40 de la Constitution n'y suffisait pas : il fallait aller encore plus loin pour transformer le Parlement en classe d'école, où chacun ne peut parler que si le maître l'a décidé. Ce tour de vis me semble incompatible avec les attentes des citoyens, qui nous demandent de porter dans cette

enceinte des positions qui méritent un débat, une discussion et un vote en séance publique. Les citoyens doivent savoir comment se fabriquent nos lois et quel est le poids de chacun dans leur élaboration.

Ce projet de loi organique, en restreignant le droit d'amendement en séance publique, organise ce qu'à Bruxelles on nomme la « comitologie » : la loi se fera dans les couloirs plus que dans l'hémicycle et les citoyens n'auront plus accès à ce qui fait l'essence même de notre activité : le droit de regard.

On m'opposera sans doute que ce dispositif ne concerne pas le Sénat. L'obstruction parlementaire n'existe évidemment pas dans cette enceinte. Mais alors, pourquoi ne pas laisser le soin à chaque assemblée de décider, sans loi organique, la manière dont elle entend organiser ses débats ?

Conformément au principe existant rappelé par M. Hyst, pourquoi ne pas laisser chaque chambre, dans le respect de l'autonomie des assemblées, décider ce qui convient le mieux pour elle ?

Examiné de plus près, l'article 13 de ce projet de loi organique dégage une odeur d'antiparlementarisme primaire. Qui vise-t-il ? Certainement pas la majorité des parlementaires de droite, qui ne se sont jamais risqués à cet exercice. Le droit d'amendement ne concerne, en réalité, que l'opposition, à l'exception notable de plusieurs sénateurs de droite qui en usent quelquefois à bon escient. Il est le seul outil dont nous, sénatrices et sénateurs appartenant aux groupes minoritaires ou de l'opposition, pouvons user à volonté pour faire valoir nos positions.

Limiter notre droit d'amendement, c'est limiter notre capacité d'opposition.

Limiter notre droit d'amendement, c'est nous brimer dans notre capacité d'indignation.

Limiter notre droit d'amendement, c'est simplement nier notre liberté de contribuer à l'élaboration de la loi.

Pourtant, comble d'une « valorisation » des droits du Parlement, nous savons que cet épisode de l'article 13 est déjà derrière nous : seul le vote conforme de cet article épargnera une nouvelle discussion en seconde lecture.

Voilà donc la conception que vous nous offrez des droits du Parlement et de l'opposition : discuter d'une disposition déjà ficelée, qui ne souffrira aucune modification. Je trouve cette méthode très inquiétante pour un État démocratique. C'est notre République parlementaire qui est en danger. Pour toutes ces raisons, essentielles à la vie parlementaire, les sénatrices et sénateurs Verts ne voteront pas ce projet de loi organique.



Intervention

Projet de loi organique relatif à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution - (DG)

par François REBSAMEN, sénateur de la Côte d'Or

Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, même s'il faut prendre des précautions dans la présentation, même s'il faut faire preuve de pédagogie dans l'explication, personne ne contestera que notre pays, l'Europe et le monde sont confrontés à une crise financière et économique d'une ampleur inégalée qui remet en cause les fondements du capitalisme.



Des milliers d'emplois sont supprimés à travers le monde ; des pans entiers du secteur industriel sont en péril ; une sourde menace pèse sur des centaines de milliers de familles ; l'inquiétude face à la montée inexorable du chômage et devant l'avenir est là, bien présente. Ce constat est, j'en suis sûr, largement partagé par nos concitoyens, à tel point que, de plus en plus, fleurit du côté de la majorité - il est vrai, bien souvent, pour des raisons purement tactiques - l'idée qu'il faudrait une sorte d'unité nationale à durée limitée pour faire face à la crise. Nombre de nos concitoyens attendent sans doute que, pour une fois, majorité et opposition unissent leurs efforts pour les aider et aider le pays à chercher des solutions concrètes pour sortir de la crise ou, au moins, pour y faire face. Et on peut les comprendre.

J'ai souhaité moi-même un vrai pacte de confiance et d'action entre l'État et les collectivités locales pour soutenir l'investissement et pour agir concrètement en faveur de nos concitoyens. Or, dans le même temps, le Président de la République annonçait à la télévision, sans concertation, la disparition, dès 2010, de la taxe professionnelle.

Faut-il rappeler que cette taxe est l'une des principales sources de financement des collectivités locales, qui réalisent à elles seules près de 75 % de l'investissement public ?

Annnonce paradoxale donc que celle qui vise à déstabiliser les acteurs centraux de ces investissements, mesure pourtant phare du plan de relance... Si vous partagez mon analyse, mes chers collègues, vous en partagerez les conclusions : seul un pays qui sait se rassembler pourra surmonter une telle dépression. Il ne s'agit pas de minimiser l'erreur que constitue, selon nous, l'absence de mesures spécifiques pour soutenir le pouvoir d'achat et la consommation dans le plan gouvernemental. Il s'agit de montrer à notre pays quelles devraient être les voies d'une démocratie apaisée.

Aussi, une seule et vraie question mérite d'être posée à l'occasion de l'examen de ce projet de loi organique et, notamment, mais pas uniquement, de son article 13 : pourquoi diviser, pourquoi provoquer l'opposition à un tel moment de la vie économique et sociale de notre pays ? Car vous saviez très bien que, face à cette disposition qui vise à limiter tout à la fois le temps de parole de l'opposition au Parlement et le droit d'amendement de chaque parlementaire, nous ne pourrions rester sans réagir, car elle entre en contradiction avec un des principes fondamentaux de la démocratie : l'existence de contre-pouvoirs.

Ces contre-pouvoirs sont aujourd'hui mis en cause : l'audiovisuel public, la presse - je ne parlerai pas de la fonction publique, que je ne considère pas comme un contre-pouvoir, bien qu'elle connaisse des révocations sans précédent -, les collectivités locales et, pour finir, le Parlement, où le temps de parole des opposants pourrait ainsi être limité, compté.

Il est loin le temps où le Président de la République écrivait : « Je renforcerai les pouvoirs [du Parlement], notamment de l'opposition, parce que je ne veux pas gouverner seul et que je pense qu'une démocratie se protège des risques de dérive lorsqu'elle est capable d'organiser et d'accepter ses propres contre-pouvoirs ».

Permettez-moi de prendre deux exemples.

Premier exemple, les collectivités locales. À la question de savoir si la France compte trop de collectivités locales, la réponse du Président de la République est assez simple : il y a, en France, trop de collectivités locales... de gauche, donc il faut en supprimer un niveau. Si les associations d'élu - l'association des maires des grandes villes de France, l'association des départements de France, l'association des régions de France -, étaient présidées par des élus de l'UMP, qui peut croire que la suppression d'un niveau de collectivité aurait été envisagée ? D'ailleurs, lorsque le Président de la République était ministre de l'intérieur, avant 2004, cette question n'avait jamais été posée. Mais prenez garde, car notre histoire électorale récente nous apprend que les Françaises et les Français apprécient les contre-pouvoirs. Or la droite ne sera pas toujours au pouvoir au niveau national, de cela, je suis sûr.

Deuxième exemple, le Parlement. Il ne suffit pas au Président de la République d'exercer tous les pouvoirs, qu'il s'agisse du droit de dissolution, du droit de s'exprimer quand bon lui semble devant le Parlement, sans même que celui-ci ait le droit de répondre, ni au Gouvernement de disposer de la procédure prévue à l'article 49, alinéa 3, de la Constitution, qui est maintenue. Ce que le président Hyst a dit tout à l'heure - je l'ai écouté avec un grand intérêt - est vrai : le droit d'amendement est encadré dans d'autres démocraties européennes, mais elles n'accordent pas les mêmes pouvoirs personnels au chef de l'exécutif, notamment le droit de dissolution.

Aujourd'hui, le Gouvernement veut limiter les droits de l'opposition, le droit de s'exprimer et le droit d'amender. Ce quinquennat a deux ans, et déjà Napoléon perce sous Bonaparte ! Il n'aura échappé à personne que les modifications de la Constitution débattues aujourd'hui - nous parlons ici pour tous les parlementaires, et pas uniquement pour le Sénat - ont fait grand bruit à l'Assemblée nationale, même si visiblement le Gouvernement a souhaité faire la sourde oreille.

Après un Président de la République quasi aveugle, qui ne voit pas les grèves, voilà un Gouvernement qui n'entend pas les revendications !

Ce texte est largement et ouvertement critiqué par nos collègues députés, car il est incomplet et ne répond pas à l'ambition affichée de rééquilibrage des pouvoirs au profit du Parlement. Comble de l'ironie, il revient même sur un droit fondamental du parlementaire et affiche des dispositions qui reviennent, ou pourraient revenir, sur l'autonomie de notre assemblée !

L'équilibre des pouvoirs est un élément fondamental de notre démocratie. Pourtant, ce projet de loi organique contient des dispositions qui menacent cet équilibre fragile ! Je vous renvoie ici à ce que notre rapporteur écrit lui-même à ce sujet.

S'agissant du respect de l'équilibre des pouvoirs, le Gouvernement marche visiblement sur un fil, car la frontière est ténue qui nous sépare encore d'un régime que je qualifierais de « césariste ». Cela relève de notre responsabilité à tous, nous parlementaires siégeant au sein d'une assemblée qui a su par le passé s'opposer à des projets contraires à l'intérêt général.

Si le « Président de la parole » veut imposer le silence au Parlement, il faut le dire clairement.

Pourtant, et nous le démontrerons, il est possible, dans le cadre de ce projet de loi organique, de conforter les droits du Parlement, la sincérité des débats et l'expression de tous en évitant que les débats ne se prolongent excessivement, par exemple, à l'article 11, en interdisant au Gouvernement de déposer sur ses propres projets de loi des amendements tendant à insérer des articles additionnels. Voilà une manière de rationaliser le temps du débat parlementaire ! On pourrait aussi bien ne pas laisser le Gouvernement assister aux votes qui ont lieu en commission.

Il y va d'un intérêt supérieur, celui de la capacité de débattre et de la liberté de voter, pour nous tous, qui représentons ici la nation !

Je ne voudrais pas m'étendre trop longtemps sur les différents articles, mais je ne peux que contester le contenu de l'article 12, qui nous semble avoir pour objectif finalement d'interdire l'exercice du droit d'amendement en séance publique, sous prétexte qu'il faudrait gagner du temps !

Rappelons d'ailleurs que le Conseil constitutionnel avait censuré une mesure semblable en 1990...

La responsabilité de l'embouteillage parlementaire, vous le savez très bien, incombe d'abord à l'exécutif, du fait même du nombre et de l'ampleur des projets de loi soumis au Parlement.

Mais c'est bien l'article 13 de ce projet de loi organique qui est au cour des débats. Je reprendrai donc l'excellente argumentation de notre collègue Bernard Frimat.

La majorité nous dit que le temps global ne sera pas appliqué au Sénat. Très bien ! Mais la meilleure garantie à cet égard reste encore de ne pas voter l'article 13. Si vous le votez, chers collègues, c'est uniquement pour permettre son application à l'Assemblée nationale aujourd'hui et, demain ou après-demain, au Sénat... Possédé par un désir quasi frénétique de tout changer, le Président de la République s'attaque maintenant à nos institutions. Nous devons nous rendre à l'évidence et nous résoudre à la triste vérité qui s'offre à nos yeux : le Président de la République peut être au centre de tout, avoir le pouvoir de se montrer partout, être contre tout, car il est « césariste » dans l'âme, ou plus exactement en diable ! Mais le pouvoir parlementaire, lui, ne se négocie pas et la vraie réforme du Parlement doit se faire sur un autre terrain. Nous ne pouvons accepter, mes chers collègues, le dessein inavoué et dissimulé de démanteler le droit à l'expression de ceux qui osent commettre le crime de lèse-majesté de garder tout simplement une certaine liberté de penser !

À propos des fondements constitutionnels des droits de l'opposition, je n'aurai pas la cruauté de rappeler trop longuement les promesses du candidat Sarkozy, qui se déclarait favorable à un véritable statut des groupes minoritaires au Parlement, au renforcement du financement des partis politiques ou à l'élargissement des pouvoirs des commissions d'enquête parlementaires. Que reste-t-il de toutes ces promesses de campagne ? Rien !

On l'aura bien compris : le dérèglement de notre système constitutionnel est en vue. Il faut s'y opposer, au nom de la démocratie et de la liberté. Il va falloir se battre, parce que la République ne se réduit pas à des institutions ni à des procédures, elle consiste aussi en un ensemble de valeurs partagées.

C'est notre devoir de citoyens, d'élus et de parlementaires de défendre cette conception !

Même le président du Conseil constitutionnel, Jean-Louis Debré, l'a rappelé, s'offusquant à demi-mot, et nous, sénateurs, pouvons comprendre qu'il insiste sur l'importance de l'Assemblée nationale au regard de l'expression des idées, notamment de l'opposition, et qu'il souligne que, pour la pérennité de la République, « chacun doit pouvoir estimer être entendu », c'est-à-dire suffisamment entendu. Il ajoute : « C'est là où doit s'exprimer chaque individu qui a quelque chose à dire. Il est donc important de laisser s'exprimer notamment l'opposition, quelle que soit cette opposition, de droite ou de gauche. »

Le Sénat a déjà démontré sa capacité de résistance à des mesures qui vont à l'encontre des droits fondamentaux, de notre démocratie et de notre République.

On ne saurait laisser balayer d'un revers de la main les droits des parlementaires, comme on balaie un préfet qui ne marche pas au pas. On ne saurait mettre au pas le Parlement pour mieux continuer au pas de course d'appliquer réformes sur réformes, sans la moindre concertation.

Mes chers collègues, l'article 13 a tout simplement pour objet et pour objectif de scléroser la parole de l'opposition dans le débat parlementaire. La démocratie est un bien précieux : puisque la possibilité de penser différemment la fait vivre, continuons ensemble à faire vivre ce principe !

Pour conclure sur l'enjeu qui est ici celui des acquis démocratiques, vous me permettrez une citation dont vous retrouverez sûrement l'origine : « Les conquêtes sont aisées à faire, parce qu'on les fait avec toutes ses forces ; elles sont difficiles à conserver, parce qu'on ne les défend qu'avec une partie de ses forces. »



Intervention

Projet de loi organique relatif à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution - [Exception d'irrecevabilité]

par Jean-Pierre MICHEL, sénateur de la Haute-Saône

Ce texte, en certaines de ses dispositions, et notamment son article 13, est, à notre sens, contraire à la Constitution. Nous sommes face à une entreprise systématique d'abaissement du Parlement : des résolutions qui ne passent pas en commission, un gouvernement présent à tous moments en commission, y compris dans les CMP, le droit d'expression des parlementaires dans la défense de leurs amendements, largement contraint.



Le Président de la République avait annoncé la réforme de juillet 2008 comme le moyen de renforcer les droits du Parlement. On en est loin ! Elle a d'emblée été bornée par la défense faite à la commission Balladur de discuter des modes de scrutin, du cumul des mandats, de l'irresponsabilité du chef de l'État, de son droit de dissolution. Bien au contraire, on lui permet de s'adresser aux assemblées, sans que les parlementaires puissent lui répondre. Il est vrai qu'il n'a pas usé de cette faculté et que, dans les circonstances difficiles d'aujourd'hui, il a préféré la voie de la télévision. Comprenez qui pourra !

Quant au maintien du vote bloqué comme de l'article 49-3, il permet à l'exécutif de contenir la volonté du Parlement.

La réforme prévoyait pourtant certaines avancées comme la constitutionnalisation des groupes politiques ou le partage de l'ordre du jour. Curieusement, monsieur le ministre, le Gouvernement n'a pas souhaité commencer par là. Il a préféré nous soumettre en priorité deux lois organiques, l'une pour permettre aux ministres de récupérer leurs sièges de parlementaires, et qui

profitera peut-être en primeur au secrétaire général de l'UMP, l'autre, celle qui nous occupe aujourd'hui. Le reste est reporté aux calendes.

Le Règlement de nos assemblées a d'ailleurs déjà été modifié pour limiter la durée des motions de procédures, donc mon temps de parole en ce moment... Et que dire de la pratique de cette législature ! Les déclarations d'urgence systématiques, le fait majoritaire, qui multiplie les votes conformes et fait des CMP de simples chambres d'enregistrement. C'est la conception des institutions du Président de la République, très nettement exprimée le 12 juillet 2007 à Épinal : « Si l'État, en France, doit obéir à la séparation des pouvoirs, ils ne sauraient être divisés en pouvoirs rivaux, qui se combattent, qui s'affrontent, qui s'affaiblissent l'un l'autre ». Mais la collaboration des pouvoirs telle qu'il l'entend aboutit à une confusion des pouvoirs, sous la tutelle de l'exécutif, comme le sont, en son sein, celle du secrétaire général de l'Élysée, le Gouvernement et son Premier ministre.

Cerise sur le gâteau, on revient sur le droit des parlementaires d'exprimer leur position personnelle à travers la défense d'amendements. Après près de trente ans de vie parlementaire, jamais je ne l'aurais imaginé ! Jean-Louis Debré, qui en avait eu la tentation, avait dû abandonner sous la pression des présidents de groupes, et notamment de l'actuel président de l'Assemblée nationale qui n'en est pas à un reniement près. Je sais, pour avoir été président de séance, ce qu'est l'obstruction parlementaire, je sais ce que sont les amendements en cascade mais je sais aussi ce qu'est la richesse du débat et de la confrontation. L'article 13 est contraire à l'article 44 de la Constitution qui dispose que « le droit d'amendement est individuel et personnel » comme est personnel, aux termes de l'article 27, le droit de vote, principe d'ailleurs confirmé par l'article premier de ce texte.

Et que dire des problèmes pratiques quasiment insolubles que posera son application ? Comment comptabiliser les suspensions de séance ? Les rappels au Règlement ? Comment mesurer le temps restant à mesure de l'avancement des travaux ? Faudra-t-il donc pourvoir notre hémicycle de cadrans électroniques géants ? Comment anticiper sur le déroulement, imprévisible, de la séance, fait d'accélération mais aussi de temps d'arrêt, sur telle ou telle disposition ? Quid des amendements déposés à titre personnel ? Le fait est que l'adoption de ce texte ne permettrait plus au droit d'amendement de s'exercer qu'au travers des groupes politiques, ce qui est totalement contraire à l'esprit de la Constitution. Et ceci alors que le droit d'amendement du Gouvernement n'est pas encadré.

La liberté de la discussion parlementaire est incompatible avec le concept de forfait temps. Cette procédure va assécher le débat, transformer les assemblées en théâtre d'ombres, en simples greffes. Le débat sera verrouillé à l'avance.

Lorsqu'un groupe aura épuisé son temps de parole, il ne pourra plus défendre d'amendements. Or, un amendement appelé qui n'est pas défendu n'a aucune chance d'être adopté, surtout s'il vient de l'opposition. L'exercice du droit d'amendement est essentiel au débat démocratique car il permet à l'opposition de présenter ses contre-propositions. M. le ministre et M. le rapporteur vont me dire que cela reste optionnel et que notre groupe de travail n'a pas l'intention d'introduire une telle disposition dans notre Règlement. Alors, me dira-t-on, pourquoi s'alarmer puisque cela n'existera qu'à l'Assemblée ? D'abord, nous ne légiférons pas que pour nous-mêmes, et ensuite, le titre IV de la Constitution s'intitule Le Parlement. L'alinéa 2 de l'article 24 précise qu'« il comprend l'Assemblée nationale et le Sénat ». Ces deux chambres forment donc une entité qui édicte des règles semblables pour le statut des parlementaires et pour l'organisation des débats. L'article 28 de la Constitution prévoit simplement que chaque chambre peut fixer ses semaines de séance et déterminer les jours et les horaires pendant lesquels elle siègera. Il s'agit donc de dispositions mineures au regard de la liberté d'expression des parlementaires.

Peut-on concevoir que, sur un sujet aussi fondamental que l'organisation de nos débats, les Règlements de nos deux assemblées diffèrent et

que la liberté d'expression des parlementaires soit bridée au Palais Bourbon et plus libérée ici ? Le Conseil constitutionnel l'accepterait-il, lui qui tend à unifier les Règlements de nos deux assemblées sur des problèmes importants, comme l'application de l'article 40 où le Sénat a été sommé de suivre la procédure en vigueur à l'Assemblée nationale ? J'espère que le Conseil constitutionnel saura se faire entendre en n'acceptant pas un traitement différent entre les deux chambres.

Autre disposition non conforme à la Constitution : l'article 3 introduit une confusion entre les compétences du Gouvernement, c'est-à-dire les décisions prises en conseil des ministres et celles du Premier ministre.

En fait, ce projet de loi organique vise à assurer la concordance des temps entre celui du Président de la République et celui du Parlement. En effet, l'horizon du chef de l'État ne dépasse pas une journée : c'est l'annonce, la carte postale, l'écran de télévision, le déplacement en province ou à l'étranger, c'est une réforme annoncée, qui ne sera peut-être pas réalisée, c'est une déclaration qui sera contredite par les dures réalités de la vie, ou de la crise. Le temps du Parlement, c'est l'analyse et l'évaluation des textes, ce sont les auditions qui permettent des contre-expertises, c'est la confrontation entre la majorité et l'opposition qui fait vivre la démocratie, c'est la délibération collective qui permet de corriger, d'amender et d'améliorer la copie forcément imparfaite du Gouvernement. C'est aussi le temps des commissions, sans la présence des ministres, puis des débats publics dans l'hémicycle en présence du Gouvernement, des motions de procédure, de la discussion générale, mais surtout des débats d'amendements qui permettent l'interpellation directe : Gouvernement, commissions, majorité, oppositions, chacun est placé devant ses responsabilités, parfois devant ses contradictions. Et c'est cela que vous voudriez supprimer !

Sans Parlement, que serait la vie politique ? Une suite de monologues. Où aurait lieu la confrontation ? Dans la rue ? Est-ce vraiment cela que souhaitent le Président de la République et le Gouvernement ? La seule question qui vaille, c'est bien celle de la revalorisation de nos travaux. Or, ce projet de loi n'y contribuera pas, bien au contraire.



Intervention

Projet de loi organique relatif à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution - [Renvoi en commission]

par Nicole BONNEFOY, sénatrice de la Charente

Ce texte doit être renvoyé en commission car il est mal ficelé, dangereux et destiné à museler le Parlement et l'opposition. Nous souhaitons tous un rééquilibrage de nos institutions et un renforcement des pouvoirs du Parlement, afin que celui-ci remplisse de la meilleure façon possible ses missions naturelles : le contrôle du Gouvernement, l'amélioration de la loi et l'organisation du débat public.



Révisée en juillet, la Constitution n'est pas une loi comme les autres : n'appartenant ni à la droite, ni à la gauche, elle est la loi fondamentale qui régit le fonctionnement de notre République. Toute révision devrait donc se faire en réelle concertation avec l'opposition. Chacun sait que ce n'est pas ce qui s'est produit, il suffit de voir avec quel mépris et avec quelle arrogance nos collègues députés socialistes ont été traités.

Au début de l'été, le Gouvernement a présenté dans les médias son projet de loi comme une réforme destinée à rééquilibrer nos institutions au profit, surtout, de l'opposition. Le texte que nous examinons aujourd'hui devrait ouvrir les yeux des Français sur cette supercherie : ils verront que nous étions fondés à dénoncer la prétendue revalorisation du Parlement, dont il ne reste en définitive que quelques dispositions mineures favorables au parti majoritaire.

Ce projet de loi organique confirme que la réforme accentue encore le déséquilibre institutionnel au profit du Président de la République, qui pourra désormais dicter ses projets de loi.

Il suffit d'examiner les trois chapitres pour voir les dangereuses dérives que ce texte met en place. Le chapitre premier précise le vote des résolutions parlementaires. Qu'apportera ce prétendu pouvoir supplémentaire ? L'examen d'une proposition de résolution honore la fonction tribunitienne des assemblées représentatives en régime démocratique. Néanmoins, les conditions de recevabilité posée à l'article premier rendent quasiment impossible tout débat sur une proposition de l'opposition puisque le Premier ministre dispose d'un droit arbitraire de veto, sans même devoir motiver sa décision. Par ailleurs, alors que la proposition de résolution déposée par un parlementaire doit être transmise immédiatement au Premier ministre par le président de l'assemblée parlementaire concernée, le chef du Gouvernement ne sera tenu par aucun délai.

Initialement, l'article 2 disposait que chaque proposition de résolution serait transmise à une commission permanente, ce que l'Assemblée nationale a supprimé. C'est inadmissible et incompatible avec la volonté de revaloriser le travail des commissions.

Enfin, l'article 3 conduit à s'interroger sur la portée des résolutions adoptées, sachant que le Gouvernement ne sera entendu qu'à sa demande et qu'il pourra empêcher à tout moment l'examen d'une proposition de résolution qui lui paraîtrait mettre en cause sa responsabilité ou contenir une injonction à son égard. Concrètement, seules seront débattues les propositions agréées par le Gouvernement ou celles parfaitement inoffensives.

Il faudrait être naïf pour voir dans cette procédure de nouveaux droits pour l'opposition !

Plusieurs points relatifs à l'article 3 mériteraient d'être approfondis en commission.

Pourquoi l'avis du Premier ministre n'est-il enfermé dans aucun délai, contrairement à celui de l'assemblée saisie ? Pourquoi le Premier ministre ne doit-il pas motiver sa décision ? Pourquoi n'y a-t-il aucun recours ?

J'en viens au deuxième chapitre, qui porte sur les nouvelles règles régissant la présentation des projets de loi. Déposer une étude d'impact à l'appui de tout projet de loi est louable, mais nous restons sceptiques quant à la réalisation des objectifs car beaucoup de questions fondamentales mériteraient un examen attentif en commission. Qui procédera aux évaluations ? Avec quelle indépendance ? Toutes les évaluations seront-elles possibles ? L'Assemblée nationale a amélioré l'inventaire des catégories de textes dispensés de document d'évaluation, mais rien ne justifie d'exclure les projets de loi constitutionnelle.

Enfin, le chapitre 3, le plus controversé, porte sur l'exercice du droit d'amendement.

Qu'en dire, sinon qu'il prouve la volonté gouvernementale de museler l'opposition ? Aujourd'hui, l'amendement est la forme principale du droit d'initiative parlementaire. Il donne à l'opposition la chance de présenter ses propositions, sans retarder le programme de travail de la majorité. C'est un droit individuel, en principe libre et illimité. Chaque sénateur peut l'exercer en son nom propre. L'opposition peut l'utiliser pour informer et alerter l'opinion. Il est néanmoins encadré par le « parlementarisme rationalisé », qui en limite la recevabilité financière et législative.

Le projet de loi organique reprend l'article 44 de la Constitution, qui déclare irrecevables les amendements parlementaires déposés après le début de l'examen du texte. Mais les Règlements des assemblées parlementaires peuvent fixer une date antérieure... En revanche, le Gouvernement peut déposer des amendements à tout instant et demander une nouvelle délibération sur un article si un amendement est voté contre sa volonté. Le Gouvernement peut empêcher la discussion d'amendements qui n'ont pas été soumis préalablement à la commission. Généralement, cette arme de procédure n'est pas utilisée, mais tout cela témoigne du déséquilibre entre les droits consentis aux sénateurs et les prérogatives du pouvoir exécutif.

Or, au lieu de rééquilibrer les droits des parlementaires, ce projet de loi organique aggrave la situa-

tion avec l'article 11 et, de manière encore plus inadmissible, avec l'article 13. En effet, un amendement pourra dorénavant être mis aux voix sans discussion, au nom du délai préalablement fixé pour l'examen du texte. La procédure du crédit-temps transformera les assemblées en chambres d'enregistrement, puisqu'un groupe ne pourra plus défendre un amendement lorsqu'il aura épuisé son temps de parole. Or, un amendement qui n'est pas défendu n'aura aucune chance d'être adopté. La liberté de la discussion parlementaire est incompatible avec le forfait temps.

Le rythme du Président de la République, marqué par les annonces quotidiennes, ne peut être celui du Parlement qui examine, auditionne et amende.

Pour justifier vos dispositions, vous agitez l'épouvantail de l'obstruction, qui serait responsable de « la pagaille » parlementaire et « risquerait de bloquer le rythme des réformes ».

Le Président de la République regrette que les parlementaires socialistes « déposent des amendements à la brouette » ? Il ferait mieux de ne plus déposer à la vitesse supersonique des textes de loi mal rédigés et incomplets ! Les chiffres parlent d'eux-mêmes : le Gouvernement de M. Fillon a fait voter plus de 70 textes de loi, hormis les conventions internationales, contre 52 en moyenne par an de 1997 à 2002 et une moyenne de 47 entre 2002 et 2007. Où est l'obstruction que l'on nous reproche ? En revanche, on peut s'interroger sur cette frénésie législative, sachant qu'à peine une loi sur quatre est mise en oeuvre. De plus, sur les 1 518 textes de loi adoptés depuis 1981, seuls 30 ont suscité plus de 1 000 amendements.

Enfin, en proposant de voter conforme des articles 13, 13 bis et 13 ter, au motif qu'il ne faudrait pas empêcher l'Assemblée nationale, si elle le souhaite, d'utiliser ces dispositions, la commission des lois pose un postulat, préjugé de l'avenir sans apporter la moindre garantie et clôt définitivement la discussion.

En fermant le débat sur les dispositions essentielles qui portent gravement atteinte au droit d'amendement, la commission n'a pas permis d'éclairer suffisamment le Sénat sur ce sujet. Elle n'a pas été au bout de sa réflexion, ce que M. Fauchon a montré.



Saisine

Saisine du Conseil Constitutionnel par les Sénateurs socialistes sur l'ensemble de la loi relative à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs les membres du Conseil Constitutionnel,

Nous avons l'honneur de vous déférer conformément au deuxième alinéa de l'article 61 de la Constitution l'ensemble de la loi relative à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision.

I. Sur l'article 13 de la loi

Cet article modifiant l'article 47-4 de la loi n° 86 1067 du 30 septembre 1986, modifie les conditions de nomination des présidents des sociétés France Télévision et Radio France et de la société en charge de l'audiovisuel extérieur de la France.

I.1. La disposition critiquée viole la liberté de communication garantie au titre de l'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 et le principe du pluralisme que vous avez érigé en condition même de la démocratie. A cet égard et par voie de conséquence, il viole donc l'alinéa 3 de l'article 4 disposant que la Loi garantit les expressions pluralistes des opinions et l'article 34 de la Constitution prévoyant que « la loi fixe les règles concernant la liberté, le pluralisme et l'indépendance des médias ». Etant entendu que ces dispositions résultent de la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008.

S'agissant de la liberté de communication et d'expression et du principe pluralisme, et avant même que la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 inscrive celui-ci expressis verbis dans notre Loi fondamentale, vous avez jugé constamment que : « **que le pluralisme des courants d'expression socioculturels est en lui-même un objectif de valeur constitutionnelle ; que le respect de ce**

pluralisme est une des conditions de la démocratie ; que la libre communication des pensées et des opinions, garantie par l'article 11 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789, ne serait pas effective si le public auquel s'adressent les moyens de communication audiovisuelle n'était pas à même de disposer, aussi bien dans le cadre du secteur public que dans celui du secteur privé, de programmes qui garantissent l'expression de tendances de caractères différents dans le respect de l'impératif d'honnêteté de l'information ; qu'en définitive, l'objectif à réaliser est que les auditeurs et les téléspectateurs qui sont au nombre des destinataires essentiels de la liberté proclamée par l'article 11 de la Déclaration de 1789 soient à même d'exercer leur libre choix sans que ni les intérêts privés ni les pouvoirs publics puissent y substituer leurs propres décisions, ni qu'on puisse en faire les objets d'un marché » (Décision n° 86-217 DC du 18 septembre 1986).

Tirant toutes les conséquences de ce considérant de principe vous avez donc jugé qu'afin d'assurer l'indépendance des sociétés nationales de programme chargées de la conception et de la programmation d'émissions de radiodiffusion sonore ou de télévision et de concourir ainsi à la mise en oeuvre de la liberté de communication proclamée par l'article 11 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen, la loi n° 86 1067 du 30 septembre 1986 dispose que les présidents de ces sociétés sont nommés, pour une durée de trois ans, par une autorité administrative indépendante (Décision n° 89-259 DC du 26 juillet 1989).

Décision que vous avez encore confirmé en considérant que « le Conseil supérieur de l'audiovisuel est une autorité administrative indépendante garante de l'exercice de la liberté de communication ; qu'afin d'assurer l'indépendance des sociétés nationales de programme chargées de la

conception et de la programmation d'émissions de radiodiffusion sonore ou de télévision et de concourir ainsi à la mise en oeuvre de la liberté de communication proclamée par l'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, les articles 47-1 et 47-3 de la loi du 30 septembre 1986 disposent que les présidents desdites sociétés sont nommés, pour une durée de cinq ans, par cette autorité » (Décision n° 2000-433 DC du 27 juillet 2000).

Autrement dit, il ressort de votre jurisprudence constante et de principe que la nomination du président de France Télévision par une autorité administrative indépendante constitue une garantie de l'indépendance du service public de l'audiovisuel et donc de la liberté de communication et du principe de pluralisme. Vous avez ainsi établi un lien direct et indissoluble entre la procédure de nomination par une autorité indépendante du pouvoir politique et les garanties dues aux exigences constitutionnelles qui sont ici au cour de la démocratie.

Il est clair que la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008, en inscrivant le pluralisme et l'indépendance des médias dans notre Loi Fondamentale, a renforcé ce raisonnement.

Il serait donc pour le moins paradoxal que la loi revienne sur une disposition mettant en oeuvre ces principes et objectifs constitutionnels tirés de la Déclaration de 1789 au moment où ceux-ci font leur entrée dans le corps de la Constitution elle-même afin d'en renforcer la portée concrète tout autant que la force symbolique.

Le pacte fondateur de notre démocratie autant que l'esprit du Constituant de 2008 seraient alors niés spectaculairement.

La disposition contestée viole donc gravement ces principes et disposition constitutionnelles.

I.2. En effet, l'article 13 querellé transfère le pouvoir de nomination du président de ces sociétés de programme au Président de la République.

Jusqu'alors, ce pouvoir de nomination revenait au Conseil supérieur de l'audiovisuel agissant en qualité d'autorité administrative indépendante. En dépossédant cet organe au bénéfice du pouvoir exécutif, la loi contredit directement votre jurisprudence telle qu'exprimée en 1989 et réitérée en 2000.

Il s'agit donc d'un recul au regard d'exigences constitutionnelles.

C'est vainement que le gouvernement tentera de prétendre que le nouveau dispositif est entouré de garanties de nature équivalente à celles supprimées.

Car, sauf à ce que les mots perdent leur sens, le pouvoir exécutif ne peut être assimilé à un organisme dont l'indépendance statutaire, particulièrement à l'égard de ce même pouvoir exécutif, constitue son originalité constitutive, garantie par la Constitution au titre même de la liberté de communication.

Surtout, en cherchant à éviter une censure par l'introduction d'un alibi maquillé en garantie, le législateur a commis une autre inconstitutionnalité dont il ne pourra s'extraire.

I.3. En effet, le fait que l'avis du CSA, émis sur la proposition de nomination, soit un avis conforme pose un autre problème constitutionnel car cela implique que la loi ordinaire viole directement le cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution disposant notamment que :

« Une loi organique détermine les emplois ou fonctions, autres que ceux mentionnés au troisième alinéa, pour lesquels, en raison de leur importance pour la garantie des droits et libertés ou la vie économique et sociale de la Nation, le pouvoir de nomination du Président de la République s'exerce après avis public de la commission permanente compétente de chaque assemblée. »

A cet égard, l'article unique de la loi organique dont vous êtes saisi par ailleurs prévoit bien que la nomination à l'emploi de Président de France Télévision est soumise à la procédure du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution.

Il s'ensuit qu'en conférant au CSA un pouvoir de nature à limiter expressément l'exercice du pouvoir propre que le Président de la République tire de la Constitution, la loi attaquée est manifestement inconstitutionnelle.

Car au titre du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution précité, il n'appartient qu'à la Commission permanente compétente de chaque assemblée de se prononcer par un avis sur les emplois déterminés par une loi organique.

Or, il est certain que la loi ordinaire ne peut pas, pour sa part, limiter l'exercice d'un pouvoir propre du Président de la République au-delà de ce que la Constitution a expressément prévu. Et il est acquis que le CSA ne figure pas parmi les autorités ou pouvoir public visés par l'article 13 de la Constitution comme ayant compétence pour borner l'exercice du pouvoir présidentiel de nomination.

Pour instituer le CSA en limite du pouvoir constitutionnel dont il s'agit, il convenait d'introduire cette possibilité dans l'article 13 de la Constitution.

Dans ces conditions, l'article 13 de la loi est vicié par quelque bout qu'on le prenne :

-- soit l'avis du CSA ne lie pas le Président de la République et c'est un recul grave au regard du principe de pluralisme et de la liberté de communication tels que garantis par la Constitution et la Déclaration des Droits de l'Homme de 1789 ;

-- soit, l'avis du CSA lie le Président et alors il s'agit d'une disposition qui viole manifestement l'article 13 de la Constitution pris en son 5ème alinéa.

La censure inévitable du pouvoir ainsi accordé au CSA aboutira à supprimer par voie de conséquence une garantie qui a été édictée - selon les travaux parlementaires - pour la liberté de communication et le principe de pluralisme. Dès lors, l'invalidation du mot « conforme » dans l'article 8 conduit nécessairement à la censure de l'ensemble du mécanisme prévu pour la nomination du président de France Télévision.

Car le dispositif de l'article 13 relatif à la nomination constitue bien un ensemble de dispositions inséparables formant un tout indivisible. Et ne laisser en vigueur dans la loi qu'un pouvoir d'avis simple au bénéfice du CSA aboutirait inévitablement à priver de toute garantie les exigences constitutionnelles tirées de l'article 11 de la Déclaration de 1789 et des articles 4 et 34 de la Constitution. Ce serait au demeurant contraire à l'intention affichée du gouvernement qui en introduisant cette notion d'avis conforme avait tenté d'éviter une censure pour absence de garanties équivalentes.

De tous ces chefs, la censure est inévitable.

II. Sur l'article 14 de la loi

Cet article modifie l'article 47-5 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 prévoit le mécanisme de révocation des Présidents des sociétés de programme à l'instar de ce qui organisé par l'article 13 précédemment critiqué.

Les mêmes griefs sont développés à son encontre par les auteurs de la saisine.

Les mêmes causes produisant les mêmes effets, la censure est donc inévitable

III. Sur le VI de l'article 28 de la loi

Cet article modifiant l'article 53 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 a pour objet de supprimer la diffusion des messages publicitaires sur les chaînes de service public.

Cette disposition est cependant dénuée de portée normative contrairement aux apparences et encourt donc la censure au regard de votre jurisprudence relative à la qualité de la loi et notamment du raisonnement suivi dans votre décision du 22 avril 2005 (Décision n° 2005-521 DC).

En effet, en l'espèce, il s'avère que pendant la navette parlementaire relative à l'examen du projet de loi dont vous êtes aujourd'hui saisi, et avant même que le Sénat ait à connaître de ce texte, le Conseil d'administration de France Télévision a décidé, sur injonction du Gouvernement, de prendre un acte de gestion propre mettant fin à la diffusion de la publicité sur les ondes. Il s'ensuit que le § VI de l'article 28 critiqué a perdu tout objet avant même d'être examiné par le Sénat et avant d'être voté définitivement.

Dès lors, il faut considérer que cette disposition figurant dans la loi ne relevait ni du domaine législatif ni du domaine réglementaire. La circonstance que l'organe de direction d'une entreprise publique ou privée puisse prendre une décision de cette nature, y compris avec le bénéfice du vote des représentants du gouvernement, conduit à conclure qu'il s'agissait d'une simple décision de gestion de l'entreprise et non d'une question relevant de la loi ou du règlement.

Il est certain que cette disposition n'était donc pas nécessaire à l'exercice par le législateur de sa compétence ni même utile pour satisfaire l'objectif d'intelligibilité de la loi.

Si l'on devait cependant considérer que la disposition critiquée avait bien une valeur normative et relevait soit de la loi au titre de l'article 34 soit du pouvoir réglementaire autonome ou dérivé, alors la décision du Conseil d'Administration de France Télévision serait entachée d'une illégalité flagrante puisqu'adoptée à un moment où la loi nouvelle supprimant la publicité n'avait pas encore été votée. Mais les auteurs de la saisine ne veulent pas imaginer que le gouvernement ait fait injonction à un organe de direction d'une entreprise publique de violer sciemment la loi au mépris des droits du Parlement et particulièrement de ceux du Sénat.

De ce chef, la censure est encourue.

IV. Sur l'article 23 de la loi

Cette disposition crée une taxe nouvelle sur les services fournis par les opérateurs de communications électroniques assise sur le montant des abonnements et autres sommes acquittés par les usagers auxdits opérateurs mais à l'exclusion des sommes acquittées au titre des prestations de diffusion ou de transport des services de communication audiovisuelle.

Il s'agit là, nul ne peut l'ignorer, de l'une des voies choisies par le gouvernement pour compenser les pertes de recettes subies par les chaînes publiques du fait de la suppression de la diffusion des messages publicitaires.

Force est d'admettre que cet article viole le principe d'égalité devant l'impôt et l'article 13 de la Déclaration de 1789.

IV.1. Sur le principe d'égalité devant l'impôt.

Vous jugez constamment que le principe d'égalité devant l'impôt et les charges publiques exige que l'établissement d'impositions spécifiques soit fondé sur des critères objectifs et rationnels en lien avec un objectif d'intérêt général.

C'est ainsi que vous avez censuré une taxe destinée à lutter contre l'effet de serre (dite écotaxe) dès lors que, d'une part, celle-ci frappait moins lourdement des entreprises qui avaient davantage contribué au rejet de gaz carbonique et, d'autre part, assujettissait des entreprises dont l'activité ne contribuait pas réellement au problème écologique que la taxe nouvelle entendait limiter (Décision 2000-441 DC du 28 décembre 2000, voir l'article 37 alors invalidé).

Au cas présent, il est clair que la taxe critiquée frappe des entreprises dont l'activité principale est étrangère : à la problématique du service public de l'audiovisuel, à son financement, et, si l'on doit s'attacher à l'objectif très précis à l'origine de cette disposition, à la suppression de la publicité sur les chaînes de service public.

VI.1.1. En effet, les opérateurs de communication électronique ne sont pas des acteurs de l'industrie audiovisuelle et leur modèle économique ne repose pas, sinon marginalement, sur les revenus publicitaires.

On en voudra pour preuve le simple fait que le législateur a lui-même prévu que l'assiette de la taxe nouvelle serait fondée sur les revenus tirés des abonnements payés par les usagers des services offerts par lesdits opérateurs de communication électronique. A aucun moment les revenus publicitaires ne sont intégrés dans cette assiette de la taxe. Il y a donc un paradoxe à vouloir financer les pertes de France Télévision liées à la suppression de la publicité par la taxation des acteurs économiques qui ne tirent pas leurs revenus de ladite publicité ni de la production ou la diffusion audiovisuelle.

S'il faut s'en convaincre davantage, il suffit de relever que le législateur a lui-même prévu que sont exclues de cette assiette de la taxe : « les sommes acquittées au titre des prestations de diffusion ou de transport des services de communication audiovisuelle ».

Autrement dit, la seule part d'activité, même marginale, qui a un lien avec l'objet de la loi est exclue de l'assiette de la taxe. C'est montrer le caractère non rationnel de cette imposition.

Soit, donc, il s'agit effectivement de compenser le manque à gagner de France Télévision du fait de la suppression de la diffusion de messages publicitaires, et les opérateurs de communications électroniques ne sont alors concernés à aucun titre particulier.

Soit il s'agit de frapper l'augmentation du chiffre d'affaires qui résulterait d'une réorientation du marché publicitaire après son tarissement sur France Télévision. Mais dans ce cas-là, les opérateurs de communications électroniques ne sont pas davantage concernés puisque leur modèle économique repose - ainsi que la loi elle-même le reconnaît en déterminant l'assiette de la taxe -

sur des abonnements et des consommations et nullement sur des recettes publicitaires ou seulement de manière marginale. Ce dispositif serait d'autant moins acceptable que, de surcroît, il atteindrait ces opérateurs mais pas, par exemple, un acteur américain dont le modèle économique est exclusivement fondé sur les revenus publicitaires récoltée via les liens sponsorisés apparaissant au travers de son moteur de recherche sur l'Internet et qui en France notamment représente à lui seul près de 90 % de parts de marché !

La taxe querellée ne repose sur aucun critère objectif ou rationnel et s'avère donc constitutive d'une rupture d'égalité des citoyens devant les charges publiques.

IV.1.2. Au surplus, l'assiette telle que définie engendre une seconde rupture d'égalité devant les charges publiques (voir votre décision précitée du 28 décembre 2000 sur l'écotaxe) en prenant pour base le chiffre d'affaires des opérateurs.

Or, chacun sait que le chiffre d'affaires n'est nullement représentatif de la capacité contributive. Certaines entreprises peuvent réaliser un chiffre d'affaires important mais n'en dégager qu'un résultat bénéficiaire modique, tandis que d'autres, dont le chiffre d'affaires est moindre, peuvent se révéler plus profitables et présenter une capacité contributive sensiblement supérieure.

Plus encore, rien ne vient préciser que le chiffre d'affaire concerné est celui lié aux revenus publicitaires. Critère qui aurait pu faire du sens au regard de l'objet de la loi. Certes, ainsi que déjà démontré, ce critère n'était pas disponible dans la mesure où ces opérateurs ne tirent pas la majorité de leurs revenus du marché publicitaire mais des abonnements de leurs usagers pour des activités étrangères, le plus souvent, à la télévision. Dès lors, il s'en infère que la taxation du chiffre d'affaires sans critère précis et objectif constitue une discrimination au regard de l'objectif de la loi.

En conséquence, après la rupture d'égalité entre les assujettis et les autres, voici qu'est opérée une nouvelle rupture d'égalité au sein des assujettis eux-mêmes, puisqu'ils ne seraient pas frappés à raison de leur capacité mais à raison de leur chiffre d'affaires.

IV.2. Sur l'absence d'affectation de cette taxe

En n'affectant pas la taxe nouvelle, le législateur renforce la violation du principe d'égalité. Car, force est de constater, que la taxe ainsi créée est versée au budget général de l'Etat et n'est en rien affectée à l'objet même qui la sous-tend.

En effet, la loi organique pour les lois de finances prévoit de manière limitative, et spécialement dans ses articles 2 et 21, les possibilités d'affectation de certaines recettes à certaines dépenses. Aucune de ces possibilités n'est utilisée ici, non plus que dans le projet de loi de finances pour 2009. L'on est d'autant plus fondé à s'en étonner que, de ce fait, aucun intérêt général identifié ne peut être invoqué, autre que celui consistant à faire financer des charges publiques par un secteur déterminé d'activités privées.

En l'occurrence, aucune affectation n'ayant été opérée, les opérateurs seront assujettis de façon anormale et spéciale sans que les produits de cette taxe ne bénéficient au service public de la télévision.

Dans ces conditions, le législateur crée une discrimination flagrante et ne met pas l'Etat en situation de garantir un financement pérenne de France Télévision.

De tous ces chefs, la censure est encourue.



Document parlementaire

OTAN et défense européenne

Je vous prie de trouver ci-joint un communiqué de presse du Bureau national du Parti socialiste ainsi qu'une lettre adressée par le Président du Groupe socialiste au Premier ministre sur l'OTAN et la défense européenne.

Le 5 février dernier, Jean-Louis Carrère et Didier Boulaud, vice-présidents de la Commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées, avaient exigé, au nom du Groupe socialiste du Sénat, la tenue d'un débat parlementaire suivi d'un vote sur la politique d'alignement menée par Nicolas Sarkozy et sur les conséquences sur la défense européenne.

Un dossier sur la problématique de "l'Alliance atlantique et la défense européenne" est à votre disposition sur le site du groupe socialiste www.senateurs-socialistes.fr

* * *
*

COMMUNIQUE DU BUREAU NATIONAL

Pour l'indépendance de la politique étrangère de la France

Le Parti socialiste rappelle son attachement prioritaire à la construction d'une politique européenne de sécurité et de défense disposant d'une réelle autonomie et conforme à ses valeurs.

A quelques semaines du Sommet de l'OTAN à Strasbourg, le Président de la République vient de confirmer sa décision d'un retour de la France dans le commandement intégré de l'OTAN.

La France a préservé depuis 40 ans une position particulière sur la scène internationale, alliée des Etats-Unis mais pas alignée, lui conférant un rôle singulier dans le dialogue multilatéral et la préservation de la paix.

Rien ne justifie à nos yeux une telle décision du Président de la République, prises sans débat, alors qu'elle ébranle les fondements de la politique étrangère française.

Aucune explication recevable n'est apportée sur l'intérêt pour la France de ce retour. Les conditions et contreparties de cette réintégration ne pas plus connues. Ce retour s'effectue dans un contexte où 60 ans après sa création, les objectifs et le mode de gouvernance de l'OTAN méritent d'être clarifiés ainsi que son champ géographique et la nature de ses actions qui ont été étendues.

Enfin, cette décision ne s'accompagne d'aucune avancée de l'Europe de la Défense, pourtant annoncée comme priorité de la Présidence française de l'Union européenne.

Devant la gravité de cette décision pour notre pays qui remet en cause la position défendue depuis 1966, le Parti socialiste demande au Président de la République de revenir sur sa décision unilatérale. En tout état de cause, un débat parlementaire sur ces questions suivi d'un vote s'impose avant le début du mois d'avril.

Monsieur le Premier ministre,

A quelques semaines du Sommet de l'OTAN à Strasbourg, début avril, le président de la République vient de confirmer sa décision d'un retour de la France dans le commandement intégré de l'OTAN. Il s'agit d'une décision lourde de conséquences pour notre pays et pour l'avenir de l'Union européenne.

Ce revirement de notre politique étrangère et de défense a été pris sans débat ni consultation parlementaire.

La France a préservé depuis 40 ans une position particulière sur la scène internationale, alliée des Etats-Unis mais pas alignée, lui conférant un rôle singulier dans le dialogue multilatéral et la préservation de la paix.

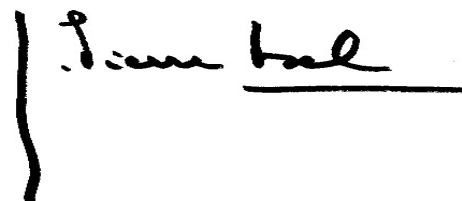
Ce retour dans le commandement intégré de l'OTAN - sans conditions et sans contreparties tangibles - sonnera le glas de la politique européenne de sécurité et de défense. Or, 60 ans après la création de cette organisation militaire, le temps est venu de revoir profondément les objectifs et missions de l'OTAN et aussi son mode de gouvernance, afin de définir - dans le nouveau contexte stratégique - la nature de ses actions et son champ géographique.

Monsieur le Premier ministre, je souhaite, qu'un débat parlementaire suivi d'un vote soit organisé, avant le début du mois d'avril, sur cette grave question. Il n'est pas concevable de modifier ainsi les fondements mêmes de notre politique étrangère sans que la représentation nationale se soit exprimée.

Je vous saisis officiellement de cette demande et je vous prie d'engager la responsabilité du Gouvernement sur la décision de retour au sein du commandement intégré, ainsi le permet l'article 49 de la Constitution.

Monsieur le Premier ministre, je profite de l'occasion pour vous rappeler notre attachement indéfectible à la construction d'une politique européenne de sécurité et de défense disposant d'une réelle autonomie.

Je vous prie de croire, Monsieur le Premier Ministre, à l'expression de ma haute considération.



Jean-Pierre BEL
Président du Groupe socialiste



Communiqué de presse

Jean-Pierre BEL réaffirme la nécessité d'un véritable débat sur le droit d'amendement

Le début de l'examen de ce projet de loi montre, si l'en était besoin, que lorsqu'on laisse au débat le temps de s'installer, il peut être fructueux. En effet, la journée du jeudi 12 février, a permis l'adoption de nombreux amendements et sous-amendements modifiant le texte au fond.

Par exemple, sur l'adoption des résolutions par le Parlement. Le débat a permis d'adopter en séance un amendement du groupe socialiste présenté par Jean-Pierre BEL qui permet aux présidents de groupe parlementaire de déposer une proposition de résolution pour faire connaître leur position sur un sujet. Cet amendement valorise la responsabilité des groupes parlementaires.

Au fil du débat, cet amendement a obtenu contre toute attente le soutien de tous les sénateurs. Cela démontre bien que le débat peut être constructif.

Le Président du Groupe socialiste en appelle à tous les sénateurs pour que cet état d'esprit perdure et préside à l'examen de l'article 13 qui dans sa rédaction actuelle remet gravement en cause le droit d'amendement, droit indissociable à l'exercice de la fonction parlementaire.

Diffusé le 16 février 2009



Communiqué de presse

Plan de relance : le Groupe socialiste se félicite de la décision du Conseil Constitutionnel

Le groupe socialiste se réjouit de la décision du Conseil Constitutionnel sur le recours qu'il a présenté contre certaines dispositions de la loi pour l'accélération des programmes de construction et d'investissement publics et privés.

En effet, cette décision encadre très strictement la mesure qui prévoyait durant deux ans la possibilité pour le candidat retenu dans le cadre d'un Partenariat Public Privé (PPP) d'ajuster les modalités de financement. Jean-Pierre Sueur avait, au nom du groupe socialiste, considéré que ce dispositif présentait une large part d'arbitraire et portait atteinte à l'égalité devant la commande publique.

La décision du Conseil Constitutionnel permet de limiter très fortement les effets de ce dispositif et ainsi d'en réduire les risques.

Le groupe socialiste se félicite, en outre, de l'annulation de l'article qui transformait l'avis conforme des Architectes des Bâtiments de France (ABF) en avis simple à l'intérieur des Zones de protection du patrimoine architectural et urbain (ZPPAU). Le dispositif était préjudiciable à l'intérêt public en matière d'architecture et de patrimoine.

Enfin, le groupe socialiste se réjouit également que le Conseil Constitutionnel ait annulé la disposition qui permettait l'élaboration d'un code de la commande publique par ordonnance au détriment des droits du Parlement.

Diffusé le 12 février 2009



Communiqué de presse

Lutte contre les discriminations : une grande avancée au Sénat !

Le groupe socialiste du Sénat se félicite de l'adoption à l'unanimité d'une proposition de loi visant à supprimer les conditions de nationalité qui restreignent l'accès des travailleurs étrangers à l'exercice de certaines fonctions libérales ou privées déposée par Bariza Kiari (PS) et dont le rapporteur était Charles Gautier (PS).

Les sénateurs socialistes saluent cette grande avancée dans la lutte contre les discriminations. A l'heure où les Français sont de plus en plus sensibles à ce combat républicain, le Sénat montre un visage avant-gardiste et ouvert en levant une barrière discriminante ! En effet, ce texte se base sur trois principes :

- atteindre l'égalité républicaine
- clarifier et simplifier le droit, répondant ainsi à un objectif à valeur constitutionnelle
- alléger les structures administratives pour faciliter les relations entre l'Administration et les citoyens en supprimant les conditions de nationalité qui restreignent l'accès à certains emplois pour les étrangers extracommunautaires.

Bariza Khiari et Charles Gautier considèrent que s'il est légitime de réserver aux nationaux l'exercice de missions de souveraineté nationale relevant de la fonction publique, il est nécessaire d'assurer une meilleure égalité de traitement entre nationaux français, ressortissants des Etats membres de l'Union Européenne, et étrangers extracommunautaires.

Diffusé le 11 février 2009



Communiqué de presse

Dépôt d'une proposition de loi portant création d'un "crédit social"

Devant les difficultés du gouvernement et de sa majorité à se mettre d'accord sur une législation équilibrée relative au crédit à la consommation, Nicole Bricq, Vice-présidente de la commission des Finances du Sénat, annonce, au nom du groupe socialiste, le dépôt d'une proposition de loi reposant sur trois grands principes : offre de crédit adaptée à la demande des ménages les plus modestes avec la création d'un crédit « social », protection accrue des consommateurs, responsabilisation des prêteurs.

Elle indique que « la difficulté concernant l'encadrement des crédits à la consommation consiste à trouver un juste équilibre permettant de préserver l'intérêt macroéconomique du crédit, soutien à la consommation, tout en protégeant les emprunteurs, qui en l'absence de produit financier adéquat et à destination des plus pauvres, se dirige vers des crédits renouvelables dit « revolving ».

En effet, si le crédit renouvelable est largement souscrit, il s'adresse en particulier aux catégories les plus modestes. Dès lors, si une législation plus contraignante concernant les crédits renouvelables est nécessaire, il convient, en outre, de créer une nouvelle forme de crédit à destination de ces populations.

La proposition de loi prévoit la création d'un « crédit social », inférieur à 3000 euros, dont le TAEG est plafonné et qui garantit le remboursement du capital, avec un montant plancher des mensualités, pour une durée d'amortissement responsable.

La sénatrice socialiste prévoit également de revoir les modalités de calcul du taux d'usure et d'inclure dans le calcul du taux global le coût total du crédit pour le consommateur (intérêts, commissions, taxes, rémunération des intermédiaires, frais d'assurance etc.), les frais et les pénalités liées à l'exécution du contrat par l'emprunteur.

Pour responsabiliser davantage les prêteurs, la proposition de loi prévoit une obligation d'information de l'emprunteur sur les caractéristiques du crédit (montant, durée, échéance, etc.), le TAEG, le taux débiteur, les coûts liés au crédit, le droit rétractation, le remboursement anticipé. Cette information doit être remise à l'emprunteur dans un délai de 8 jours avant la conclusion du contrat et vaut pour tous les crédits dont ceux concluent à distance (téléphone, internet).

Enfin elle préconise la création d'un répertoire de crédits aux particuliers géré par la Banque de France, compatible avec la loi informatique et liberté. Ce fichier ne contiendrait que des informations permettant d'apprécier la solvabilité (facultés de remboursement) des emprunteurs sans mentionner le nombre de crédits. Les prêteurs auraient l'obligation de le consulter avant d'accorder le crédit.

La transposition de la directive sur les contrats de crédits à la consommation annoncée par Christine Lagarde, ministre de l'Économie, sera propice à l'examen des dispositions avancées dans cette proposition de loi.

Diffusé le 10 février 2009



Communiqué de presse

Crise financière internationale et plan de soutien aux banques

Lors des auditions, ce mardi 10 février, de M. Ricol, médiateur du Crédit et de M. François Cailleteau, Président de la société de prise de participation de l'État (SPPE), devant la Commission des Finances, sur le suivi du plan de soutien aux banques, Mme Nicole Bricq, sénatrice de Seine-et-Marne, vice-Présidente de la Commission des Finances, souligne au nom du groupe socialiste, cinq contradictions :

- la demande de crédit en diminution et, selon les déclarations des représentants des banques, l'augmentation du volume des encours des établissements de crédit ;

- sur les 21 milliards d'Euros annoncés de dotation en capital, afin d'alimenter les fonds propres des banques. En effet, si les banques demandent à être renforcées en fonds propres, comment se fait-il qu'elles ne renoncent pas à distribuer des dividendes à leurs actionnaires, sinon à aboutir à ce que le financement de ces dividendes soit assuré par le contribuable ?

- sur le chiffre de 1,4 milliard d'Euros avancé par le Président de la République, jeudi 5 février, au titre de la rémunération que retirerait l'État des dotations accordées aux banques. Ce chiffre est tout au plus une estimation hasardeuse et ne correspond en aucun cas à un enrichissement de l'État qui doit s'endetter pour venir en aide aux banques.

- sur les raisons du renoncement de l'État à prendre des participations dans les banques et établissements financiers et de crédits qui font appel à l'aide publique, alors qu'aucune autre contrepartie, tant sur le plan de la gouvernance des sociétés que sur celui des rémunérations variables de leurs dirigeants n'a été formellement obtenue ;

- sur la contradiction de fond qui fait que l'apport en fonds propres ne semble pas régler le problème de la confiance envers les banques, alors même que nous ne connaissons pas la position du gouvernement sur la solution qui consisterait à cantonner les actifs « toxiques » des banques.

Diffusé le 10 février 2009



Communiqué de presse

Droit d'amendement : les Socialistes dénoncent la mise au pas de la majorité sénatoriale sur l'article 13

Jean-Pierre Bel s'est exprimé solennellement au nom du groupe socialiste du Sénat dans un rappel au règlement avant l'examen en séance publique du projet de loi organique relatif à la réforme de la procédure législative. **Il a tenu à donner l'état d'esprit des socialistes avant la discussion du texte et à réaffirmer son opposition à l'article 13 qui entraîne une régression sans précédent des droits des parlementaires de défendre des amendements.**

Le président du groupe socialiste a interpellé avec force la majorité sénatoriale dans son refus de débattre de l'article 13 de ce projet de loi qui instituerait un « temps global » pour l'examen d'un texte. Elle propose un vote conforme. **Cela signifie que sur le point essentiel de ce texte, la droite sénatoriale s'enferme dans une forme de mutisme. Elle ferme ainsi la porte à un débat serein et réfléchi, elle accepte l'inacceptable !**

Cette attitude renforce les sénateurs socialistes dans leur volonté de se battre pour les droits du Parlement c'est-à-dire pour une certaine idée de la République.

Diffusé le 10 février 2009



Bulletin du Groupe socialiste du Sénat

avec la participation des collaborateurs du groupe

Publication - réalisation - conception : Aïcha KRAI

Contact : 01 42 34 38 51

Fax : 01 42 34 24 26