



Bulletin du Groupe Socialiste Sénat

N° 104 - Mardi 3 mars 2009



S O M M A I R E

- ▶ **Edito du Président** p. 3

- ▶ **Note de travail** p. 4
 - ⇒ Projet de loi pour le développement économique de l'Outre-mer
 - ⇒ Présentation du rapport d'information sur la libéralisation des transports ferroviaires

- ▶ **Questions d'actualité au Gouvernement (séance du jeudi 19 février 2009)** p. 9
 - ⇒ Situation économique et sociale dans les DOM de **Claude LISE**, sénateur de la Martinique
 - ⇒ Crise économique et sociale de **François PATRIAT**, sénateur de la Côte-d'Or
 - ⇒ Conséquences de l'ouragan Klaus de **Jean-Louis CARRERE**, sénateur des Landes

- ▶ **Saisine** p. 13
 - ⇒ Saisine du Conseil Constitutionnel par les Sénateurs socialistes sur la loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre les exclusions et particulièrement ses articles 2, 20, 20 bis, 20 bis A, 21 et 45

- ▶ **Communiqués de presse** p. 21
 - ⇒ Jean-Louis CARRERE demande un plan de soutien complet pour la filière bois
 - ⇒ Outre-mer : les Sénateurs socialistes demandent le report du texte



Edito du Président

L'emploi doit être au coeur de la relance

Les derniers chiffres sont malheureusement éloquents : l'économie française est en récession, forte. La croissance a reculé de 1,2 % au dernier trimestre 2008 et la production industrielle de 8,6 %. Du jamais vu. Parallèlement, le nombre de demandeurs d'emplois monte à un rythme, là aussi, sans précédent : en janvier, 90 200 chômeurs supplémentaires (+ 4,2 %) ! La crise du capitalisme financier a débouché sur une crise économique et sociale de grande ampleur. Au-delà des chiffres, ce sont les réalités dans nos territoires qui nous interpellent. De nombreuses entreprises, en particulier dans le secteur industriel, ressentent pleinement les effets de l'arrêt brutal des commandes et, privées également de soutien bancaire, redoutent désormais, la cessation d'activité au cours des semaines à venir. Ainsi en Ariège l'activité textile est purement et simplement menacée de disparition.



Face à ce constat, le gouvernement n'a malheureusement toujours pas pris la mesure de ces évolutions, et des répercussions dramatiques sur le tissu économique local et sur l'emploi. Le plan de relance de l'économie présenté par le gouvernement après les manifestations nationales du 29 janvier dernier n'a pas convaincu, loin de là, avec sa liste de 1 000 vieux projets, recyclés pour l'occasion. Comme n'avait pas convaincu le plan de soutien aux banques avec des milliards accordés sans contreparties pour ceux là même qui sont responsables du déclenchement de cette crise.

Pour répondre au malaise social grandissant, Nicolas Sarkozy consent à quelques dispositions en faveur du pouvoir d'achat. Il était temps !

Mais, comment ne pas voir qu'au-delà des effets d'annonce et de la volonté de communiquer à tout bout de champ, le chef de l'Etat n'a aucune stratégie claire et se contente de gouverner sans boussole. Alors que les Etats-Unis de Barack Obama et nos voisins européens établissent des plans de grande ampleur, où est donc le véritable programme de relance français pour soutenir les entreprises et la consommation des ménages ? Nul doute qu'en essayant de gagner du temps, Nicolas Sarkozy espère essouffler les mouvements sociaux, gommer leur caractère politique et atténuer la portée des revendications en les diluant dans des discussions techniques.

Mais les Français ne sont pas dupes et attendent des solutions et des aides concrètes dans les difficultés qu'ils rencontrent au quotidien. Pour cela, il faudra favoriser l'investissement certes, en lançant les grands programmes d'infrastructures dont nos régions ont besoin, en modernisant nos hôpitaux et nos services publics, en mettant le paquet sur le bâtiment et la construction de logements sociaux, ... Mais il faudra également et c'est fondamental, relancer la consommation, en soutenant réellement le pouvoir d'achat avec par exemple une aide exceptionnelle de 500 € pour les familles modestes, par une hausse du salaire minimum, par une baisse de la TVA, par des allocations logement accrues...

Enfin, et de manière urgente, il faut soutenir nos entreprises en difficulté, en garantissant notamment les crédits apportés par les banques. Dans l'immédiat, dans toute la France, l'emploi doit être au coeur de la relance. Il est urgent d'accompagner les entreprises qui sont en train de sombrer et de venir en aide à leurs salariés, victimes d'une crise dont ils ne sont pas responsables.

Jean-Pierre BEL



Note de travail

Projet de loi pour le développement économique de l'Outre-mer

Un projet de loi sans cesse repoussé, et désormais obsolète

- Déposé au Sénat au mois de juillet 2008, son examen en séance publique est prévu au Sénat, après plusieurs reports, à partir 10 mars prochain.
- En grande partie rédigé il y a presque deux ans maintenant, avant la crise financière et économique mondiale, et avant la crise de Guadeloupe et de Martinique, il ne recueille pas l'assentiment des socioprofessionnels, même après des modifications apportées à la version du mois de mai 2008.

Le fond : le projet de loi remet notamment en cause, sans doute pour faire des économies, deux mesures considérées comme indispensables au soutien de l'économie des DOM, au risque d'aggraver leur situation :

- **Les exonérations de charges sociales :** instaurées par la loi du 25 juillet 1994, modifiées par la loi d'orientation pour l'Outre-mer du 13 décembre 2000, puis la loi de programme pour l'Outre-mer du 21 juillet 2003, elles ont pour objectif **de faire baisser le coût du travail**, afin de favoriser la création d'emplois.
 - Actuellement, l'exonération est totale dans la limite d'un plafond (entre 1,3 et 1,5 SMIC) selon les secteurs d'activité. Le PJJ modifie ce dispositif en créant **un système de dégressivité** : le montant de l'exonération décroît de manière linéaire, et devient nul lorsque la rémunération horaire est égale à 3,8 ou 4,5 fois le SMIC. **Cette mesure est défavorable à la hausse des salaires**, puisque plus le salaire est élevé, plus les exonérations de charges dont bénéficie l'employeur sont réduites ! **Et cette mesure handicape particulièrement l'embauche de cadres**, dont les entreprises ont pourtant bien besoin pour se développer.

- Cette mesure, initialement prévue par le PLODEOM, a été avancée par le Gouvernement dans le PLF 2009 en décembre dernier.

- **Régime de défiscalisation :** le PJJ supprime les dispositifs de défiscalisation dans le secteur du logement libre et intermédiaire, et crée un nouveau système de défiscalisation au profit du logement social, mesure qui n'est souhaitée ni par les élus locaux, ni par les opérateurs du logement social.

- La défiscalisation dans le secteur du bâtiment a fait ses preuves en matière d'aide à l'investissement, mais elle ne répond pas toujours aux nécessités sociales des DOM, **dont la demande en logement social est très importante.**

- Si la création d'un dispositif de défiscalisation en faveur du logement social est légitime aux regards des besoins, il ne semble pas suffisamment attractif financièrement pour fonctionner, **d'où une crainte de baisse d'activité dans le secteur du bâtiment.**

- Les parlementaires ultramarins demandent que ne soit pas sacrifié brutalement le régime de défiscalisation dans le secteur du logement libre, et que soient augmentés les moyens budgétaires de l'Etat en faveur du logement (ligne budgétaire unique).

- **Aucune mesure d'aide aux collectivités territoriales** n'est prévue, alors que le rôle de celles-ci en matière d'investissement public est supérieur (près de 85 %) à celui des collectivités de métropole.

- Au contraire, le projet de loi traduit **un désengagement progressif de l'Etat beaucoup plus net qu'en métropole depuis 2002**, puisqu'il se double d'une baisse régulière des budgets du ministère et secrétariat à l'Outre-mer (malgré des annonces contraires et des tours de passe-passe pour afficher des augmentations) : 2009 affiche une hausse de 16 %, mais n'augmente en réalité, à

périmètre constant, que de 0,3 % après déduction des 144 M€ qui correspondent à une dette de l'Etat à l'égard de la Caisse Nationale de Sécurité Sociale.

- La situation de plus en plus dégradée des finances des collectivités territoriales d'Outre mer est de plus en plus dégradée : l'Etat compense plus mal que dans l'hexagone les transferts de compétences et de charges !

Le contexte

- Depuis bientôt 5 semaines, les manifestations nées en Guadeloupe se propagent dans les autres DOM (Martinique, La Réunion, Guyane). La crise financière, puis économique et sociale, actuelle a révélé une situation de crise latente dans les DOM. Les principales revendications portent sur le coût de la vie, le pouvoir d'achat, la hausse des salaires, les problèmes de logement, la formation professionnelle, l'emploi, les droits syndicaux, etc...

- Arrivé en Guadeloupe le dimanche 1er février pour discuter des 132 revendications du collectif LKP, le secrétaire d'Etat à l'Outre-mer est reparti sans prévenir le dimanche 8 février pour rencontrer le Premier ministre. Une revendication est toujours en négociation, celle de l'augmentation des salaires de 200 €, contre un allègement des charges sociales. Y Jégo est reparti en Guadeloupe avec deux médiateurs, en renvoyant cette question aux discussions entre partenaires sociaux, au motif que l'Etat n'a pas à se substituer aux partenaires sociaux !

- Le Président de la République a annoncé vendredi la mise en place d'un Conseil interministériel de l'Outre mer : « Ce conseil se réunira, dans les prochains mois, pour faire des propositions sur la rénovation de la politique d'Etat en Outre mer ». Ce conseil interministériel est une promesse de campagne du candidat Sarkozy : il aurait été préférable de le réunir avant d'examiner le texte du projet de loi et de tout mettre « à plat ». Sans compter qu'Yves Jégo a annoncé qu'il allait proposer, dès avant la tenue dudit conseil, des amodiations à ce même texte !...

Le Groupe socialiste peut légitimement demander le report du texte, au minimum après la réunion du conseil interministériel prévu, afin que :

1) le projet de loi soit réécrit et prenne en considération les conséquences de la crise économique en Outre-mer, les conséquences de la crise sociale actuelle, et les revendications des partenaires sociaux ;

2) les parlementaires ultramarins puissent se consacrer à un examen attentif et constructif du texte, en dehors du contexte actuel des manifestations sociales ;

3) la commission des finances du Sénat puisse se prononcer sereinement sur un texte corrigé et adapté par le Gouvernement : l'audition du ministre responsable 48 heures avant la réunion de la commission ne leur en laisse pas le temps.

Pour plus de détails sur ce projet de loi, je vous invite à consulter le site internet du groupe socialiste www.senateurs-socialistes.fr



Note de travail

Présentation du rapport d'information sur la libéralisation des transports ferroviaires.

Une libéralisation progressive, continue... et - pour l'instant - incomplète

Depuis le début des années 90, l'Union européenne a entamé la constitution d'un marché intérieur du transport ferroviaire à travers l'ouverture progressive à la concurrence du marché du fret, puis des voyageurs, l'harmonisation des règles en matière de sécurité et l'interopérabilité des normes techniques. Ces trois axes ont été déclinés de manière progressive dans différents « paquets » législatifs en 1991 et 1995, en 2001 et en 2007¹. Procéder en « paquet » permettait à la Commission de diluer la polémique sur l'ouverture à la concurrence en avançant des propositions plus consensuelles en matière de sécurité et de règles techniques et sociales².

Le dernier paquet ferroviaire, adopté en 2007, prévoit l'ouverture du marché international de transport ferroviaire de passagers à partir du 1er janvier 2010. Le marché domestique de passagers est exclu, mais le cabotage sur les lignes internationales est autorisé. Ainsi, une compagnie effectuant une liaison Paris- Berlin, pourra prendre des passagers entre Paris et Strasbourg.

Cette ouverture à la concurrence du cabotage sur les lignes internationales est encadrée par la directive : l'objet principal de la liaison doit être le transport international de voyageurs. L'entreprise ferroviaire concernée pourra être évaluée par l'autorité compétente afin de s'assurer qu'elle ne détourne pas la possibilité d'offrir un service de transport ferroviaire de passagers transfrontalier aux fins de s'implanter sur les liaisons intérieures. De plus, l'ouverture du cabotage sur les liaisons internationales pourra être restreinte dans le cadre de contrats de services publics si l'équilibre économique de ce service public est menacé. Cependant, l'ouverture à la concurrence, même encadrée, du cabotage

constitue une véritable brèche dans le marché national des passagers, probable prochaine étape du calendrier législatif européen en matière de transport ferroviaire³. Sous la pression du rapporteur allemand de droite, la Commission des transports du Parlement européen avait ainsi proposé l'ouverture des marchés nationaux en 2017, ce qu'avait rejeté la plénière (et les socialistes). Cependant, la majorité (conservatrice) du Parlement européen a obtenu que le rapport d'évaluation sur la mise en œuvre de la directive que devra rendre la Commission européenne en 2012, devra également porter « sur le développement du marché, en ce compris l'état de préparation en vue d'une ouverture supplémentaire du marché ferroviaire ». En outre, « dans son rapport, la Commission propose, si nécessaire, des mesures complémentaires pour faciliter une telle ouverture du marché et évalue l'impact de ces mesures ». Si le texte de la directive ne fait plus mention du trafic national comme le précise Hubert Haenel dans son projet de rapport d'information, il n'en demeure pas moins qu'il est largement explicite, puisqu'il fait référence à une « ouverture supplémentaire » du marché.

L'ouverture du marché national de transport de passagers est donc en marche. Les socialistes français avaient à l'époque voté contre le projet de directive. « L'ouverture des réseaux ferroviaires, de tous les réseaux nationaux, va incontestablement dans le sens de l'Histoire européenne, mais elle ne peut s'envisager à travers le seul débat tronqué et trompeur d'une bataille de dates et d'échéances.

¹ Voir à ce sujet la note du groupe du 24 novembre 2008.

² Lors du dernier paquet notamment avec la directive sur la certification des conducteurs de trains (« permis de conduire ferroviaire européen »).

³ Hubert Haenel dans son projet de rapport d'information, reconnaît d'ailleurs que cette porte ouverte « s'ouvrira de plus en plus » (page 23).

Nous aurions voté ce texte, chers collègues, si cette ouverture des réseaux nationaux européens s'accompagnait de garanties claires et crédibles de financement des missions de service public des chemins de fer, et surtout des lignes d'aménagement du territoire non rentables» avaient déclaré deux députés socialistes français, Gilles Savary et Robert Navarro⁴.

Les problèmes posés par la transposition des paquets ferroviaires en France et l'hypocrisie de la droite

On ne pourra tout d'abord que souligner le contexte particulier dans lequel s'inscrit ce rapport du sénateur Hubert Haenel. En effet le Parlement est saisi actuellement d'un projet de loi relatif à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires. Ce texte, sensé transposer le troisième paquet ferroviaire, est à moults égards imparfait tant du point de vue du droit européen que de la situation nationale. Curieusement il ne transpose pas la directive sur le permis de conducteur de train européen, le seul texte à portée sociale dans le secteur. De même, le cabotage n'est pas aussi encadré que la directive ne le permette (avec la définition de critères stricts permettant de vérifier que l'objet principal est le transport international de voyageurs) ou encore les dispositions relatives à la péréquation stipulées dans la directive ne sont pas reprises dans le projet de loi...

De même, un certain nombre de problèmes décrits par Hubert Haenel dans son rapport ne sont nullement traités dans le projet de loi du gouvernement : séparation juridique entre RFF et SNCF, mais imbrication fonctionnelle et sociale, ou encore problème de la dette de RFF. Et malgré cela, le sénateur ne propose pas d'adopter des dispositions de simplification et de remboursement de la dette de RFF, mesures pourtant urgentes et essentielles à cette nouvelle étape de libéralisation du transport ferroviaire.

En revanche, le sénateur Haenel propose très clairement la libéralisation du transport régional à travers « l'expérimentation ».

Cette question se pose non pas tant du fait des directives, que de l'application du règlement 1370/2008 relatif aux services publics (OSP) de

transport de voyageurs par chemin de fer et par route. Ce règlement définit les conditions dans lesquelles les autorités compétentes peuvent intervenir pour garantir la fourniture de services publics de transport. Ces autorités peuvent recourir à un tiers pour la fourniture de ces services, dans le cadre d'un contrat de service public par voie de mise en concurrence ou directement sous conditions. Ce règlement, directement applicable dès son entrée en vigueur en décembre 2009, prévoit une période de transition jusqu'en 2019.

Hubert Haenel a posé une question d'actualité au gouvernement sur le calendrier d'application du règlement le 13 janvier dernier, question qu'il intègre dans son rapport. Cette question frôlait l'hypocrisie : le sénateur demandait si l'application du règlement OSP déboucherait sur l'obligation pour l'autorité organisatrice de transport de soumettre à la concurrence l'attribution des contrats de service public de transports ferroviaires régionaux et de longue distance. Il demandait également si la loi du 30 décembre d'orientation des transports intérieurs (LOTI) devait être modifiée afin de mettre fin au monopole de la SNCF dans la fourniture des services régionaux de transport de voyageurs

Sur le premier point, il faut savoir que le règlement OSP permet à l'autorité compétente (État, régions, autres) d'attribuer directement sans mise en concurrence des contrats de service public. C'est une option, certes dérogatoire à la règle de mise en concurrence, mais qui existe bel et bien. La droite voudrait-elle nous faire oublier cette possibilité ?

Sur le second point, il apparaît très douteux de discuter du calendrier d'application du règlement OSP et de penser que ce dernier ne remet pas en cause le monopole légal conféré à la SNCF par l'article 18 de la LOTI, comme l'a affirmé, en réponse, la secrétaire d'Etat à l'écologie d'alors, Nathalie Kosciusko-Morizet. En effet, dans la hiérarchie des normes, le règlement européen s'impose à la LOTI. En outre, malgré la période transitoire, le règlement est d'application directe. Il peut donc être invoqué dès décembre 2009 devant le juge.

⁴ Communiqué de presse du 18 janvier 2007.

⁵ N° 501.

Si le règlement OSP n'impose pas la mise en concurrence des entreprises ferroviaires pour le transport régional de voyageurs, il pourrait malgré tout servir de base juridique, en cas de conflit, à une autorité organisatrice qui souhaiterait lancer des appels d'offre sur une partie de son réseau. Compte-tenu du succès des TER, les élus pourraient en effet être tentés de récupérer une maîtrise des décisions, au moins là où les exigences de coordination avec le réseau national sont quasi inexistantes. Ainsi, si Hubert Haenel reconnaît que la question est extrêmement délicate (il dresse une liste complète des difficultés dans son rapport), il feint de ne pas en connaître le calendrier et les conditions exactes afin de proposer l'« expérimentation ».

Il serait largement préférable de s'assurer d'une transposition équilibrée des directives, utilisant toutes les possibilités du droit communautaire sur la péréquation et la préservation du service public, et de corriger les dysfonctionnements présents, au lieu de s'attaquer sans l'admettre, à la prochaine étape de la libéralisation, a fortiori par le biais d'un rapport d'information alors que le Sénat discute actuellement d'un projet de loi sur ce sujet.



Question d'actualité

Situation économique et sociale dans les DOM par Claude LISE, sénateur de la Martinique

(séance du jeudi 19 février 2009)

Ma question s'adresse à M. le Premier ministre, même s'il ne semble pas vouloir répondre aux élus d'opposition de l'outre-mer. La Guadeloupe est en proie depuis un mois à un mouvement social d'une ampleur inédite, qui est en train de s'envenimer : on déplore déjà la mort d'un homme, et je veux adresser à sa famille, à ses proches et au peuple guadeloupéen tout entier un message de sympathie et de solidarité. La Martinique connaît elle aussi, depuis plus de dix jours, un mouvement syndical et citoyen sans précédent. Si l'on y ajoute les événements de la Guyane et de la Réunion, on constate que dans aucun des départements d'outre-mer, la population ne peut supporter plus longtemps les effets d'une crise sociale qui se caractérise par un taux de chômage cinq fois supérieur à celui de la métropole et qui constitue un triste record en Europe, ainsi que par un coût de la vie insupportablement élevé.



Cette crise ne peut être considérée comme un simple effet de la crise financière et économique mondiale. Les racines en sont anciennes et plusieurs d'entre nous n'ont cessé de lancer des cris d'alarme qui n'ont jamais été entendus. Il s'agit d'une véritable révolte des citoyens d'outre-mer contre la condition qui est la leur, dans des sociétés qui subissent encore l'héritage du passé colonial et sont marquées par beaucoup trop d'abus, d'injustices, de discriminations et d'atteintes à la dignité des personnes.

Je ne reviendrai pas sur les erreurs commises par le Gouvernement dans la gestion de cette crise ni sur le silence assourdissant du Président de la République.

Ce qui importe, c'est de savoir si le Gouvernement a enfin pris la mesure des enjeux et compris la nécessité de trouver une issue pacifique à la crise, en renonçant à la répression dont on connaît les conséquences... Le Gouvernement reconnaît-il que le projet de loi pour le développement économique de l'outre-mer est gravement inadapté ? Il faut réécrire ce texte en menant au préalable une large concertation, dégager de nouvelles marges financières et répondre d'urgence à certaines revendications légitimes des collectifs de Guadeloupe et de Martinique en ce qui concerne le pouvoir d'achat, le contrôle des prix et le logement social.

Le Gouvernement respectera-t-il les engagements qu'il a pris avec les syndicats et le patronat, notamment en Guadeloupe -le président Gillot y insiste-, par le préaccord du 8 février dernier sur la revalorisation des bas salaires en contrepartie d'allègements de charges sociales pour les TPE ? Au-delà de l'urgence, le Gouvernement est-il prêt à engager une réflexion approfondie avec les élus et les forces vives de nos territoires pour repenser le mode de développement des DOM, leurs rapports avec l'État et leur organisation institutionnelle ?

Réponse de M. François Fillon, Premier ministre

Je n'ai jamais refusé de répondre à l'opposition : j'ai eu plusieurs fois l'occasion de m'entretenir avec vous, je me suis rendu à deux reprises dans votre département et je crois avoir tenu mes engagements.

Nous partageons le constat que vous venez de dresser, et c'est bien pour cela que nous avons mis en chantier le projet de loi pour le développement de l'outre-mer, qui sera débattu ici même dans quelques semaines.

Les problèmes que connaissent les DOM ne datent pas d'hier : leurs structures économiques et peut-être institutionnelles doivent être profondément réformées.

Vous m'interrogez, monsieur Lise, pour savoir si le Gouvernement est prêt à agir : nous allons justement tenir dans quelques instants une réunion à laquelle vous allez vous-même participer. Nous jouerons cartes sur table, et nous verrons si les élus de l'outre-mer sont prêts eux aussi à accepter le changement.

Nous mettrons en oeuvre des mesures d'urgence pour surmonter la crise en Guadeloupe, et ces mesures seront étendues aux autres départements d'outre-mer.

Vous m'avez également demandé si le Gouvernement était prêt à compenser intégralement les hausses de salaires par l'impôt.

Comment peut-on soutenir une pareille idée ?

Avec une telle demande -c'est bien à cela que cela revient !-, vous facilitez la négociation du patronat qui n'a plus qu'à attendre que l'État apporte sa contribution. En aucun cas, l'État n'acceptera que la croissance des salaires dans les entreprises privées soit prise en charge par l'impôt ; cela relève des seules relations entre les partenaires sociaux.



Question d'actualité

Crise économique et sociale

par François PATRIAT, sénateur de la Côte-d'Or

(séance du jeudi 19 février 2009)

Ma question s'adresse à M. le Premier ministre. La crise financière, dites-vous, est exogène et la crise à la Guadeloupe est ancienne. Mais est-ce une raison pour vous exonérer de vos responsabilités ? Il y a vingt mois, c'était pour vous le temps des certitudes ; c'est aujourd'hui le temps de l'inquiétude. Les certitudes, elles étaient dans la loi Tepa qui devait permettre, en travaillant plus, de gagner plus. Aujourd'hui, allez demander à un intérimaire licencié ou à un des innombrables nouveaux chômeurs s'ils gagnent plus ! Aujourd'hui, les seules certitudes, ce sont les 100 milliards de déficit de la France et c'est l'augmentation du nombre des chômeurs.



L'inquiétude, c'est celle des entreprises, des citoyens, des collectivités.

C'est l'inquiétude des entreprises de sous-traitance automobile comme Michel-Thierry, équipementier ariégeois -département de notre collègue Bel- où l'on attend plusieurs centaines de licenciements.

C'est l'inquiétude des collectivités locales auxquelles on va supprimer la taxe professionnelle et qui redoutent la réforme annoncée.

C'est l'inquiétude des citoyens pour lesquels on ne débloque que 2,5 milliards, soit 14 % de ce qu'on a accordé aux banques.

Le Gouvernement va-t-il prendre la mesure de la désespérance sociale et des difficultés des entreprises et mettre enfin en oeuvre un vrai plan de relance social et économique, tant pour les citoyens que pour les entreprises ?

Réponse de M. Roger Karoutchi, secrétaire d'État chargé des relations avec le Parlement.

Je vous prie d'excuser Mme Lagarde, retenue à une importante conférence économique aux États-Unis.

Il faut faire preuve de réactivité. Le Gouvernement a fixé le cap. L'ensemble des mesures prises depuis six mois représente 65 milliards réinjectés, comme vous le demandez, dans l'économie.

Car outre le plan de relance, il y a eu aussi le plan pour l'automobile et le plan en faveur des PME. Nous avons essentiellement joué sur l'investissement. Mais parallèlement, nous prenons des mesures de justice en faveur des plus défavorisés et des classes moyennes. Oui, la crise est mondiale ! Qui oserait prétendre le contraire ? Oui, il y a eu 50 000 chômeurs de plus en France en décembre. Mais il y en a eu 200 000 de plus en Espagne et un million de plus aux États-Unis ! Cela prouve que les mesures prises nous ont permis de mieux résister à la crise.

La réalité, c'est que le Gouvernement et le Président de la République sont parfaitement réactifs et que leurs mesures en faveur des investissements, des plus défavorisés ou des classes moyennes sont efficaces !



Question d'actualité

Conséquences de l'ouragan Klaus

par Jean-Louis CARRERE, sénateur des Landes

(séance du jeudi 19 février 2009)

Le 24 janvier, l'ouragan Klaus a ravagé les régions Aquitaine, Midi-Pyrénées et Languedoc-Roussillon. Pour les départements concernés, c'est un désastre économique, écologique, paysager et humain. Les communes, les conseils généraux, le conseil régional d'Aquitaine ont déjà manifesté leur totale solidarité.

En revanche, pour ce qui concerne l'État, les mesures annoncées à Sabres, dans les Landes, restent très insuffisantes. Si les 25 millions annoncés pour l'agriculture des trois régions semblent satisfaire les professionnels, le compte n'y est pas pour la filière bois : 600 millions de prêts bonifiés pour le stockage et la vente de bois, 300 millions pour la reconstitution et 60 millions pour les aires de stockage.

Le Gouvernement n'a pas pris la juste mesure du désastre qui nous frappe pour la deuxième fois. Le calcul a été établi sur 137 000 hectares alors que l'inventaire de l'IFN compte 750 000 hectares touchés dans les Landes de Gascogne, dont 300 000 à plus de 20 %. Non, les sylviculteurs ne trouvent pas leur compte et ils sont meurtris par l'absence totale de réponse de l'État. La filière forestière attend une aide plus importante : il faut définir et sécuriser les modalités d'un plan plus ambitieux.

Certes, Mme la ministre de l'intérieur a annoncé des compensations pour les communes dont les ressources forestières ont été sévèrement affectées, mais quand le Gouvernement répondra-t-il à l'attente de la population et saura-t-il exprimer véritablement la solidarité nationale ?



Réponse de M. Dominique Bussereau, secrétaire d'État chargé des transports.

Cette tempête a été aussi terrible que celle de 1999, même si elle a été moins meurtrière parce que la prévention a été améliorée.

Nul ne peut affirmer que la prévention n'a pas été meilleure. Nous avons appliqué le dispositif mis en place sous le gouvernement Jospin en 1999, qu'à l'époque nous avons jugé adapté. Le Président de la République s'est déplacé, le Premier ministre aussi.

Il faut maintenant aller jusqu'au bout : 7 millions d'allègements de charges, 3 millions pour les reports, 6 millions pour les pertes de production, 6 millions pour l'élevage, 3 millions pour les abris...

Pour la forêt, ce sont en effet 590 000 hectares qui sont touchés dans les Landes de Gascogne et 150 000 en Midi-Pyrénées. S'agissant des chablis, sur 600 millions de prêts, 500 millions bénéficieront d'une garantie publique : l'État apportera sa garantie pendant un an et M. Barnier m'a prié de vous dire qu'il tiendra ses engagements. En outre, 60 millions sont prévus pour les plates-formes de stockage et 300 millions pour le reboisement. La ministre de l'intérieur a également annoncé des compensations pour les communes forestières.

Nous prenons, je le redis, les mêmes mesures que le gouvernement Jospin en 1999. L'État sera solidaire et agira en partenariat avec les collectivités et, chaque fois qu'un guichet unique sera mis en place, comme M. Raffarin l'avait fait en 1999 dans sa région, nous pourrons gagner du temps. Vice-président du conseil régional d'Aquitaine, vous savez qu'une réunion se tient aujourd'hui à Bordeaux.



Saisine

Saisine du Conseil Constitutionnel par les Sénateurs socialistes sur la loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre les exclusions et particulièrement ses articles 2, 20, 20 bis, 20 bis A, 21 et 45

Monsieur le président du conseil constitutionnel, 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, la loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre les exclusions et particulièrement ses articles 2, 20, 20bis, 20bis A, 21 et 45¹.

I. L'article 2 de la loi crée un article additionnel dans le code de la construction et de l'habitation et institue « À compter du 1er janvier 2010 » un prélèvement sur les ressources des organismes de construction de logements sociaux ».

Pour mesurer l'étendue de l'inconstitutionnalité de cet article 2, il y a lieu de préciser d'abord que ce prélèvement doit être regardé comme une **pénalité d'ordre fiscal** :

- une pénalité : le prélèvement ne concerne que les organismes les moins dynamiques en matière d'investissements. L'exposé des motifs du projet de loi indique qu'il s'agit d'un « prélèvement sur les moyens financiers devenus surabondants dégagés par les bailleurs sociaux ayant une activité d'investissement réduite, pour renforcer la mutualisation des moyens entre organismes. » Le discours prononcé par Christine BOUTIN le 20 septembre 2007 à Lyon lors de la clôture du Congrès de l'Union sociale pour l'Habitat annonçait effectivement la mise en place imminente d'une telle sanction : « Nous avons le devoir de soutenir vos organismes de logements sociaux, opérant dans des zones de forte demande. Ils ont des contraintes lourdes en perspective, j'en suis bien consciente. [...] Inversement, pour les bailleurs qui refuseraient de s'engager suffisamment en faveur de la construction sociale, de la réhabilitation, de l'amélioration du service rendu

aux locataires et de la vente aux occupants en place, alors même qu'ils en auraient les moyens techniques et financiers, je n'hésite pas à dire que nous devons envisager ensemble les moyens d'affecter leurs ressources inutilisées aux bailleurs qui, eux, font les efforts nécessaires, de sanctionner une pratique de gestion préjudiciable à la construction de logements sociaux² ».

- d'ordre fiscal : l'alinéa 2 du texte proposé pour l'article L. 423-14 du code de la construction et de l'habitation précise : « le prélèvement est calculé, selon un taux progressif, sur le potentiel financier annuel moyen des deux derniers exercices [...] ». Les débats parlementaires confirmeront s'il en était besoin que cette interprétation est partagée par le gouvernement et les parlementaires qui n'ont pas hésité à parler d'une « taxe ».

I.1 Il s'ensuit, à titre principal, que le mécanisme ayant le caractère de sanction viole, d'une part, le principe de non-rétroactivité des lois répressives posé par l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, et d'autre part l'article 34 de la Constitution en vertu duquel il revient à la loi de prévoir « l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures ».

A/ Le conseil constitutionnel a eu l'occasion d'affirmer, notamment dans sa décision n° 88-250 DC du 29 décembre 1988, le principe de la non-rétroactivité des peines et de la loi fiscale.

¹ Numérotation des articles du texte issu des délibérations de la CMP du 17 février (n°224 au Sénat, n°1476 à l'Assemblée Nationale).

² Christine BOUTIN, Discours de clôture du Congrès de l'Union Sociale pour l'Habitat, Lyon, 20 septembre 2007.

Le considérant n° 5 précise en effet que « conformément au principe de non-rétroactivité des lois répressives posé par l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, elle [la loi fiscale] ne saurait permettre d'infliger des sanctions à des contribuables à raison d'agissements antérieurs à la publication des nouvelles dispositions qui ne tombaient pas également sous le coup de la loi ancienne ».

Or le mécanisme institué par l'article 2 ici contesté présente, d'une part, un caractère de sanction, et d'autre part est évidemment rétroactif.

En premier lieu et cela devrait suffire pour fonder l'invalidation de la mesure critiquée, le caractère rétroactif de l'article 2 a été explicitement reconnu par le gouvernement lors de la discussion du texte en première lecture au Sénat. En effet, la rétroactivité de la mesure est à l'origine de l'adoption d'un amendement n° 622 rectifié bis, déposé par le gouvernement, dont l'objet précise qu'il vise notamment à « atténuer le caractère rétroactif de la mesure ». Il s'en infère, si les mots ont encore un sens, que la mesure conserve une portée rétroactive. La notion d'atténuation est ici inopérante : une disposition est rétroactive, ou ne l'est pas.

En second lieu, force est de constater que cette dimension rétroactive repose dans les modalités de détermination de l'assiette du prélèvement. Au terme du second alinéa du texte proposé pour l'article L. 423-14, l'assiette doit en effet prendre en considération les « deux derniers » exercices comptables des organismes. La mesure aura pour conséquence de considérer, pour le calcul du prélèvement applicable en 2010, les activités d'investissement des organismes en 2008 et 2009, années au cours desquelles leur gestion patrimoniale n'était soumise à aucune obligation d'investissement ni aucun objectif. Ainsi, certains organismes ont pu privilégier sur ces années la constitution de trésorerie à fins d'anticipation d'investissements futurs. Ce ne serait pas là systématiquement preuve de désinvolture puisque 3 ans peuvent en effet s'écouler entre la date de programmation et la date de mise en chantier d'un programme. D'autres organismes ont pu être contraints par la rareté du foncier ou pour d'autres raisons n'étant pas de leur fait : notamment recours sur permis de construire, lenteur liée au montage d'opérations nécessitant des financements multiples...

Certes, le IV de cet article offre la faculté pour 2010 de ne calculer le prélèvement que sur le potentiel financier du seul exercice 2009. Mais cette précaution législative n'a pas pour effet de supprimer le caractère rétroactif de la mesure puisqu'il s'agit d'une simple possibilité, et non une obligation³.

B/ Il convient aussi et surtout de rappeler qu'au terme de l'article 34 de la Constitution, il revient à la loi de prévoir « l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures ». En renvoyant à un décret en Conseil d'Etat le soin de fixer les conditions d'application de l'article et notamment « le mode de calcul du potentiel financier annuel moyen » qui constitue l'assiette du prélèvement, le gouvernement délègue au pouvoir réglementaire le pouvoir de déterminer cette assiette. S'agissant du taux, le texte de loi se contente d'en préciser une des caractéristiques - la progressivité - sans en fixer le montant.

Pour faire un parallèle, lorsque le législateur a souhaité mettre en place un prélèvement sanctionnant les communes qui ne satisferaient pas à l'obligation de compter un minimum de 20% de logement sociaux - articles L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation et suivants - l'article L. 302-7 du code de la construction et de l'habitation a explicitement fixé l'assiette et le taux applicable⁴, respectant ainsi l'article 34 de la Constitution.

I.2. A titre infiniment subsidiaire et en tout état de cause, pour l'hypothèse où vous ne reconnaitriez pas le caractère de sanction à cette mesure, il reste que le principe de sécurité juridique et le principe d'égalité devant les charges publiques sont violés.

³ Laquelle ne suffirait pas, d'ailleurs, à supprimer tout effet rétroactif puisque quelques mois se seront écoulés entre le 1er janvier 2009 et la date du décret prévu pour l'application de l'article.

⁴ Le deuxième alinéa de l'article L. 302-7 du CCH dispose précisément : « Ce prélèvement est fixé à 20 % du potentiel fiscal par habitant défini à l'article L. 2334-4 du code général des collectivités territoriales multipliés par la différence entre 20 % des résidences principales et le nombre de logements sociaux existant dans la commune l'année précédente, comme il est dit à l'article L. 302-5, sans pouvoir excéder 5 % du montant des dépenses réelles de fonctionnement de la commune constatées dans le compte administratif afférent au pénultième exercice ».

A/ En effet, vous avez jugé que «le principe de non-rétroactivité des lois n'a valeur constitutionnelle, en vertu de l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, qu'en matière répressive ; que, néanmoins, si le législateur a la faculté d'adopter des dispositions fiscales rétroactives, il ne peut le faire qu'en considération d'un motif d'intérêt général suffisant et sous réserve de ne pas priver de garanties légales des exigences constitutionnelles». Dans votre décision du 18 décembre 1998, vous aviez ainsi censuré une contribution s'appliquant rétroactivement en considérant que l'intérêt général ne pouvait justifier une telle disposition fiscale (DC 98-404 du 18 décembre 1998).

Cette décision constituait une avancée jurisprudentielle conduisant à ce que désormais vous vous livriez **à un contrôle de proportionnalité des dispositions fiscales rétroactives** en ne se contentant pas de l'existence d'un motif d'intérêt général, mais en exigeant en outre que celui-ci soit "suffisant", au regard de l'atteinte portée à la situation des contribuables, pour justifier la rétroactivité.

Au cas présent, la mesure critiquée est manifestement disproportionnée pour les raisons mêmes déjà évoquées. En effet, comme amplement démontrées, il s'avère que des organismes n'ayant pas pu investir pour des raisons étrangères à leur liberté de choix, telle l'absence de réserve foncière suffisante pour leur intervention ou pour des raisons liées à des problématiques de contentieux relatifs aux permis de construire ou de toute autre raison ne relevant pas de la volonté propre des acteurs concernés.

B/ En tout état de cause, il est flagrant que ce prélèvement va être appliqué sur le fondement de critères ni objectifs ni rationnels et donc aboutira à violer le principe d'égalité.

Ainsi, dans cette même décision du 18 décembre 1998, vous aviez censuré une contribution pesant sur les médecins au motif que ce prélèvement devait pour respecter le principe d'égalité, fonder son appréciation sur des critères objectifs et rationnels en rapport avec l'objectif de modération des dépenses médicales que le législateur s'était assigné.

Vous aviez alors considéré « qu'en mettant à la charge de tous les médecins conventionnés, géné

ralistes et spécialistes, une contribution assise sur leurs revenus professionnels, et ce, quel qu'ait été leur comportement individuel en matière d'honoraires et de prescription pendant l'année au cours de laquelle le dépassement a été constaté, le législateur n'a pas fondé son appréciation sur des critères objectifs et rationnels en rapport avec l'objet de la loi ».

En l'espèce, le même raisonnement s'appliquera parfaitement. En effet, le prélèvement dont s'agit a vocation à peser sur les opérateurs quel qu'ait été leur comportement passé - c'est-à-dire pendant la période concernée par la rétroactivité - au regard de l'objectif d'intérêt général que constitue la politique de logement social. Comme il a été dit, certains opérateurs de logement social auront pu moins investir pendant la période pertinente pour des raisons parfaitement légitimes et sans rapport avec l'objectif de la loi. En appliquant indistinctement ce prélèvement à toute une catégorie d'opérateurs de façon rétroactive et sans préciser les critères objectifs et rationnels qui s'imposent dans de telles circonstances, le législateur a violé le principe d'égalité et le principe de sécurité juridique.

En conséquence, pour ces deux motifs, nous vous demandons de déclarer cette disposition non-conforme à la Constitution.

II. Les articles 20 et 20 bis, qui modifient des dispositions applicables respectivement aux organismes Hlm et aux Sem, prévoient la rupture de bail pour les ménages qui ne répondraient plus aux conditions « sociales » nécessaires à l'entrée dans leur logement. Du point de vue du locataire, qui bénéficie jusqu'à présent du droit au maintien dans les lieux, **il s'agit d'une modification substantielle de son contrat d'habitation qui méconnaît les articles 4 et 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 garantissant la liberté contractuelle et la sécurité juridique.**

En outre, ces deux articles contiennent des dispositions qui constituent **une rupture d'égalité sans rapport avec les motifs d'intérêt général poursuivis par la loi.**

1/ Rappelons d'abord que les locataires du parc HLM bénéficient du droit au maintien dans les lieux au sens et dans les conditions de la loi n° 48-1360 du 1er septembre 1948. Au terme du I. de l'article L. 442-6 du code de la construction et de l'habitation en effet « les dispositions des chapitres Ier, à l'exclusion de l'article 11, II, IV, V, VI et VIII du titre Ier, des alinéas 1,2,3,4, et 8 de l'article 70, de l'article 74, des alinéas 1, 2 et 3 de l'article 75 et de l'alinéa 1er de l'article 78 de la loi n. 48-1360 du 1er septembre 1948 précitée sont applicables aux habitations à loyer modéré sous réserve des dispositions du présent livre, notamment des articles L. 411-1, alinéa 1er, et L. 442 8. » L'article 4 de cette loi est donc applicable aux locataires d'un logement HLM sous réserve que les conditions d'occupation du bien soient remplies : le paiement du loyer et la jouissance paisible du logement, matérialisée le cas échéant par le respect d'un règlement intérieur.

Le premier alinéa de cet article 4 précise bien que « *les occupants de bonne foi des locaux définis à l'article 1er bénéficient de plein droit et sans l'accomplissement d'aucune formalité, du maintien dans les lieux loués, aux clauses et conditions du contrat primitif non contraires aux dispositions de la présente loi, quelle que soit la date de leur entrée dans les lieux.* » L'article 10 de la même loi prévoit des exceptions au droit au maintien dans les lieux dans lesquelles ne figure pas le changement de conditions de vie. Au sens de cette loi, le dépassement des plafonds de ressources nécessaires pour l'entrée dans les lieux n'est pas un motif de rupture du bail.

Rappelons aussi que les baux HLM ne sont pas régis par la loi de 1989 et les durées de bail ; une fois conclus, ils s'appliquent ensuite jusqu'au départ du locataire ou, le cas échéant, en conséquence d'une rupture prononcée par le juge.

Quant aux SEM et s'agissant de leurs logements conventionnés, conformément à l'article L351-2 du code de la construction et de l'habitation, leurs baux sont résiliés ou reconduits à la volonté du locataire pendant la durée de la convention. De ce fait les locataires bénéficient d'un droit au maintien dans les lieux pendant la durée des conventions conclues avec l'Etat.

Les nouveaux articles L. 442-3-1, L. 442-3-2 et L. 442-3-3 ainsi que les articles L. 482-1, L. 482-2 et L. 482-3 du code de la construction et de l'habitation marquent donc une évolution importante

du droit du logement social, et leur application de plein droit aux contrats en cours - prévue par le IV de l'article 20 et le II de l'article 20bis - est clairement contraire à la jurisprudence constitutionnelle en matière de liberté contractuelle. Concrètement, la loi procède à la requalification des contrats de tous les locataires actuels (plus de 4 millions de ménages) et prévoit les conditions de la déchéance des droits d'occupation du logement (après plusieurs offres de relogement et/ou un délai de préavis) sans que cette modification substantielle des contrats ne soit compensée par les garanties apportées aux locataires par la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs.

S'il n'est pas interdit au législateur d'appliquer des dispositions nouvelles à des contrats en cours, vous avez jugé cependant dans votre décision n° 2002-465 DC du 13 janvier 2003 sur la loi relative aux salaires, au temps de travail et au développement de l'emploi, qui assouplissait le régime des 35 heures, « *que le législateur ne saurait porter aux contrats légalement conclus une atteinte qui ne soit justifiée par un motif d'intérêt général suffisant sans méconnaître les exigences résultant des articles 4 et 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789* ». La référence non plus seulement à l'article 4, qui est le fondement de la liberté contractuelle, ainsi que vous le faisiez dans vos premières décisions sur les garanties constitutionnelles dues aux contrats en cours, mais aussi à l'article 16, montre bien que cette jurisprudence s'inscrit dans le cadre du courant inspiré par le principe de sécurité juridique. Ainsi, la valeur constitutionnelle de la liberté contractuelle découle directement de la liberté d'entreprendre garantie par l'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 et de l'article 16 du même texte fondant la sécurité juridique.

Or on ne peut envisager plus forte atteinte à l'économie générale du contrat et à l'idée même de la sécurité juridique que sa rupture pure et simple pour une ou plusieurs causes étrangères à la volonté des parties au moment de la conclusion dudit contrat.

En l'occurrence, il ne saurait être prétendu sérieusement que l'objectif à valeur constitutionnelle du droit au logement peut être considéré comme justifiant une telle atteinte à l'économie générale de ces contrats et au principe de sécurité juridique.

Et de ce point de vue, la décision DC n°2000-436 du 7 décembre 2000 rendue sur la loi SRU est particulièrement éclairante. En effet, vous aviez alors considéré qu'une disposition prévoyant qu'à l'expiration des conventions les liant à l'Etat, le statut de logement social des logements construits par la CDC serait pérennisé, constituait une atteinte trop grave à la liberté d'entreprendre au regard de sa contribution à la réalisation de l'objectif du droit au logement⁵. Encore cette décision a-t-elle été prise alors même que vous n'aviez pas encore fait évoluer votre jurisprudence en matière de garanties constitutionnelles entourant les contrats en cours puisque c'est en 2003 que vous avez ajouté comme fondement de celle-ci l'article 16 de la Déclaration de 1789.

S'il ne fait guère de doute que la satisfaction du droit au logement constitue un motif d'intérêt général, il faut donc remettre en perspective les effets réels de la mesure avec les enjeux de la crise du logement pour apprécier si en l'espèce, la mesure justifie une telle atteinte à l'économie des contrats en cours.

Or, la contribution de la mesure à la réalisation de l'objectif d'intérêt général poursuivi a toutes les chances d'être marginale, alors que l'inconstitutionnalité qui en découle est majeure.

L'évaluation ex-ante ne laisse guère de doute puisque le nombre de ménages susceptible de libérer un logement du fait du dépassement de plus de 100% des plafonds de ressources est inférieur à 1% de l'ensemble du parc de logements sociaux (dans l'hypothèse de l'abaissement des plafonds de ressources de 10,3% prévu à l'article 21)⁶. A titre de comparaison, la fondation Abbé Pierre évalue en 2009 à 3 500 000 le nombre de « personnes connaissant une problématique forte de mal logement⁷ ». Ainsi en Ile-de-France, 6000 logements seraient « libérables » alors que les demandeurs de logements sociaux, rien qu'à Paris intra-muros, étaient 112 935 en 2007.

Il y a bien lieu de considérer que la mesure ne justifie pas une telle atteinte à la liberté contractuelle. D'autant plus que le mécanisme mis en place fera peser une incertitude juridique constante sur la durée du contrat lui-même.

Car, enfin, ces deux articles ne prévoient pas de garanties équivalentes à celles qui sont prévues par la loi n°89-462 du 6 juillet 1989 tendant à

améliorer les rapports locatifs qui prévoit notamment les conditions de durée, de reconduction et de résiliation du bail. Indirectement, le législateur crée donc un statut hybride pour ces locataires dont le seul tort est de changer de conditions de vie : ni tout à fait locataires du parc social, ni tout à fait locataires de droit commun.

Dans la mesure où les plafonds de ressources comme les conditions de sous-occupation d'un logement peuvent être modifiés par simple décret (arrêté du 29 juillet 1987 relatif aux plafonds de ressources des bénéficiaires de la législation sur les habitations à loyer modéré et des nouvelles aides de l'Etat en secteur locatif modifié et article R. 641-4 du code de la construction et de l'habitation) les locataires du parc social sont ainsi exposés à une forme d'insécurité juridique inédite et pesant sur eux comme un couperet qui sera actionné selon l'intervention du pouvoir réglementaire. Autrement dit, la durée même de ce type de contrat devient incertaine par détermination de la loi ou plutôt par indétermination de la loi. L'un des cocontractants se trouve alors placé dans une situation d'insécurité juridique qui, en définitive, crée un déséquilibre entre les parties au contrat. Il s'agit d'une atteinte aux principes fondateurs du droit des contrats qui supposent, à tout le moins, l'échange de consentements libres et éclairés. Or, comment considérer que l'échange de consentement est dénué de vices si l'un des éléments essentiels du contrat - sa durée - ne peut pas être connu du locataire puisqu'elle peut varier sans qu'il puisse le savoir par avance et sans qu'il puisse s'y opposer ou sans que cette modification soudaine ne soit compensée par des garanties propres à le protéger au regard du droit fondamental à disposer d'un logement décent.

⁵ Décision DC n°2000-436 du 7 décembre 2000 « 50. Considérant que la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent constitue un objectif de valeur constitutionnelle ; que, toutefois, la disposition critiquée n'apporte pas, en l'espèce, à la réalisation de cet objectif une contribution justifiant que soit portée une atteinte aussi grave à l'économie de contrats légalement conclus ; que sont, en conséquence, méconnues les exigences constitutionnelles rappelées ci-dessus.

⁶ Chiffres extraits du rapport de Dominique Braye à la commission des affaires économiques du Sénat. Compte tenu des objectifs poursuivis par la réforme opérée par le décret n° 2008-825 du 21 août 2008 relatif au supplément de loyer de solidarité applicable au 1er janvier 2009, ces chiffres devraient même être revus à la baisse dans les mois à venir.

⁷ Dont les personnes sans-domicile fixe, les personnes vivant dans des conditions de logement très difficiles, les personnes en situation précaires. Données du rapport annuel 2009 de la Fondation Abbé Pierre.

2/ Les articles 20 et 20bis prévoient des exceptions dont l'application constitue des ruptures d'égalité que la seule poursuite de l'intérêt général ne suffit pas à justifier. Or la jurisprudence sur ce point est constante : le Conseil Constitutionnel considère « que le principe d'égalité ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit ».

En effet, le III du texte proposé pour les articles L. 442-3-3 et L. 482-3 du code de la construction et de l'habitation prévoit que les dispositions relatives à la rupture de bail pour dépassement de plus de 100% des plafonds de ressources ne soient pas appliquées : aux personnes âgées, aux locataires handicapés, aux locataires de logements situés dans des zones urbaines sensibles et à ceux qui occupent « un logement acquis ou géré » par un organisme HLM ou une SEM « depuis moins de 10 ans au 1er janvier 2009 ou depuis cette date et qui, avant son acquisition ou sa prise en gestion, ne faisait pas l'objet d'une convention conclue en application de l'article L. 351-2 du présent code, à condition que ces locataires soient entrés dans les lieux préalablement à l'entrée en vigueur de ladite convention ».

Alors que les motifs de différences fondés sur l'âge, le handicap ou la localisation géographique du logement sont constitutifs d'une différence de situation à laquelle le législateur peut souhaiter apporter une réponse différente, le motif tiré de la double condition de la date d'entrée dans les lieux combinée à la date d'intégration du bien au parc social est plus que problématique.

Si l'objet de la loi contestée est la mobilisation pour le logement et que l'intérêt général poursuivi est la satisfaction du droit au logement, les dérogations au nouveau dispositif doivent avoir un rapport direct avec cet objectif général.

Encore une fois, c'est le cas pour les personnes âgées ou les personnes handicapées, qui pourraient avoir des problèmes sérieux pour retrouver un logement adapté à leurs besoins dans le secteur libre. C'est le cas aussi pour les locataires de logements situés dans les zones urbaines sensibles dans lesquelles les enjeux de la mixité sociale imposent que les personnes aux ressources plus

élevées que la moyenne soient retenues dans leurs logements.

En revanche c'est en vain que l'on chercherait un motif d'intérêt général justifiant que des locataires soient protégés de cette procédure de rupture de bail, non pas en fonction de qualités qui leur sont propres, mais de caractéristiques spécifiques au régime juridique applicable à leur logement et choisi par leur bailleur ; à savoir, en l'espèce, la date de conventionnement HLM.

Peut-on admettre que par exemple, dans une même rue, des locataires remplissant les mêmes conditions sociales et d'âge mais habitant deux immeubles différents (bien qu'appartenant au même organisme de logement) ne soient pas soumis aux mêmes règles du fait de la date à laquelle l'immeuble aura été acquis ou pris en gestion par un organisme de logement social ? Pour faire un parallèle avec le secteur locatif libre, existe-t-il dans la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 des différences dans le régime applicable aux locataires selon la nature du propriétaire ou encore la date de la mutation du bien ?

Enfin il est étrange qu'alors que le texte déferé a prévu de s'appliquer aux contrats en cours, une exception à ce principe concerne des locataires « entrés dans les lieux préalablement à l'entrée en vigueur de ladite convention » (III de l'article L442-3-3 et III de l'article L482-3 du CCH), c'est-à-dire des locataires qui ne bénéficiaient pas, préalablement au conventionnement de leur logement, du droit au maintien dans les lieux.

Force est d'admettre que le législateur aurait dû fonder « son appréciation sur des critères objectifs et rationnels en rapport avec l'objet de la loi »⁸, ce qui l'aurait conduit à ne pas adopter une dérogation contradictoire avec les objectifs poursuivis par le texte et pour l'essentiel, étranger aux situations des personnes elles-mêmes.

⁸ DC 98-404 relative à la loi de financement de la sécurité sociale pour 1999, le Conseil a en effet estimé qu'"en mettant à la charge de tous les médecins conventionnés, généralistes ou spécialistes, une contribution assise sur les revenus professionnels, et ce quel qu'ait été leur comportement en matière d'honoraires et de prescriptions, le législateur n'avait pas fondé son appréciation sur des critères objectifs et rationnels en rapport avec l'objet de la loi".

III. L'article 20 bis A prévoit un plafonnement du montant total de la quittance d'un locataire qui, conformément à l'article L. 441-3 du code de la construction et de l'habitation, se verrait appliquer un surloyer de solidarité.

A. Cette disposition est contraire à l'objectif constitutionnel de clarté, d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi que vous avez consacré, par exemple, dans votre décision DC 2005-530⁹. En outre, du fait de l'absence de critères objectifs et rationnels fixés par la loi, il s'ensuit une rupture d'égalité devant la loi. En définitive, les griefs articulés contre cette disposition sont liés à la circonstance que le législateur n'a pas épuisé le pouvoir qu'il tient de l'article 34 de la Constitution viciant ce dispositif du vice d'incompétence négative.

En effet, en application de cet article, le surloyer - qui dépend des ressources, de la surface du logement et de la zone géographique - pourrait être déterminé de 5 manières différentes sans que la situation spécifique des locataires ne justifie toujours ces différences de traitement :

- Il existe un barème national, qui peut, au terme de l'article L. 441-8 du même code être adapté en fonction des réalités locales.
- L'article L. 441-4 du même code prévoit en outre que « ce montant est plafonné lorsque, cumulé avec le montant du loyer principal, il excède 25 % des ressources de l'ensemble des personnes vivant au foyer » et que « le programme local de l'habitat peut porter ce plafond jusqu'à 35 % des ressources de l'ensemble des personnes vivant au foyer. »

L'article 20bis A introduit un nouveau mode de plafonnement fixé par décret. S'il y a tout lieu de penser que ce plafond serait le même que ceux qui sont appliqués pour la mise en œuvre des dispositifs d'aide à l'investissement fiscal libre comme le précise l'exposé des motifs de l'amendement n° 570 déposé à l'Assemblée Nationale, il y a lieu de s'étonner du fait que le législateur ait proposé une nouvelle dérogation qui constitue, ni plus ni moins qu'une troisième voie de plafonnement ou encore un cinquième mode de calcul du montant du surloyer.

La complexité du système est certaine, et ne manquera pas, dans ses applications, de conduire à des situations paradoxales, qui vont de surcroît, à l'encontre des buts poursuivis, à savoir la mobilité dans le parc de logement.

B. Il s'en suit une violation du principe d'égalité devant la loi. En effet, la complexité découlant du mécanisme masque le véritable but de la mesure qui vise à préserver certains ménages plus que d'autres. En réalité, dans ces conditions, ce sont les ménages les plus aisés de tous qui se verraient placés dans une situation plus favorable, puisque le plafond qui leur sera applicable conduira à une quittance inférieure à 25% de leurs revenus, plafonnement « normal » du montant loyer + surloyer. Nous demandons au conseil constitutionnel de reconnaître que l'intérêt général poursuivi par le texte ne justifie pas une telle rupture d'égalité qui poursuit, elle, l'objectif de soustraire aux effets de la loi une petite minorité privilégiée, et ainsi satisfaire quelques intérêts particuliers.

IV. L'article 21 minore les plafonds de ressources pour l'attribution des logements locatifs sociaux de 10,3%. La précaution prise pour que cette mesure ne prenne effet qu'« à compter du premier jour du troisième mois suivant la date de publication de la présente loi » ne doit pas masquer que son application à tous les contrats en cours constituerait au même titre que les articles 20 et 20 bis précédemment contestés, une modification substantielle du contrat des locataires actuels. En effet, le plafond de ressources est utilisé pour le calcul du supplément de loyer de solidarité prévu aux articles L441-3 et suivant du Code de la Construction et de l'Habitation d'une part et pour le calcul du taux de dépassement qui déclenche l'application des procédures de rupture de bail prévues aux articles 20 et 20bis de la présente loi qui suppriment le droit au maintien dans les lieux pour les locataires dont les ressources dépassent de plus de 100% ces mêmes plafonds.

⁹ 77. Considérant que l'égalité devant la loi énoncée par l'article 6 de la Déclaration de 1789 et " la garantie des droits " requise par son article 16 ne seraient pas effectives si les citoyens ne disposaient pas d'une connaissance suffisante des règles qui leur sont applicables et si ces règles présentaient une complexité excessive au regard de l'aptitude de leurs destinataires à en mesurer utilement la portée ; qu'en particulier, le droit au recours pourrait en être affecté ; que cette complexité restreindrait l'exercice des droits et libertés garantis tant par l'article 4 de la Déclaration, en vertu duquel cet exercice n'a de bornes que celles qui sont déterminées par la loi, que par son article 5, aux termes duquel " tout ce qui n'est pas défendu par la loi ne peut être empêché, et nul ne peut être contraint à faire ce qu'elle n'ordonne pas . »

78. Considérant qu'en matière fiscale, la loi, lorsqu'elle atteint un niveau de complexité tel qu'elle devient inintelligible pour le citoyen, méconnaît en outre l'article 14 de la Déclaration de 1789, aux termes duquel : " Tous les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée " .

Si cette mesure devait porter sur les contrats en cours, il s'agirait là encore d'une atteinte substantielle portée à la liberté contractuelle. Certains ménages « types » pourront voir leur quit-tance mensuelle plus que doubler sans avoir changé de condition de vie, par simple effet méca-nique de la baisse des plafonds et du calcul du sup-plément du surloyer de solidarité. A titre de com-paraison, dans le parc privé, la loi (article 9 de la loi pour le pouvoir d'achat n° 2008-111 du 8 février 2008) a indexé l'évolution maximale des loyers sur l'évolution des prix, ce qui correspond à des hausses tolérées de moins de 3%. Il s'agissait alors de protéger le pouvoir d'achat des locataires du parc privé.

Rappelons que le principe est qu'à défaut de mention expresse, les contrats en cours demeurent régis par la loi ancienne, la disposition ne s'appliquant qu'aux contrats conclus après la date d'entrée en vigueur de la loi.

Compte tenu de l'impact que cet article pourrait avoir sur les contrats en cours, nous demandons au conseil constitutionnel de reconnaître son caractère inconstitutionnel ou au minimum de cla-rifier son champ d'application dans le temps.

V. L'article 45 contient une disposition qui ne figurait pas dans le texte déposé au Sénat le 28 juillet 2008 par le gouvernement, qui n'a fait l'objet d'aucune discussion parlementaire puisque l'objet d'aucun amendement ni au Sénat ni à l'Assemblée Nationale, et qui pourtant figure dans le texte définitif adopté par les deux chambres le 19 février.

Il s'agit du 1° du III de l'article qui a été soumis à l'examen des parlementaires à l'occasion de la seule Commission Mixte Paritaire.

Les parlementaires contestent la légalité de la procédure et demandent que le Conseil Constitutionnel déclare ce membre d'article inconstitutionnel pour ce motif.

Pour l'ensemble de ces motifs, nous avons donc l'honneur, monsieur le président, mesdames et messieurs, de vous demander de déclarer non conformes à la Constitution les articles ici contestés.



Communiqué de presse

Jean-Louis CARRERE demande un plan de soutien complet pour la filière bois

Jean-Louis Carrère a fortement interpellé le Gouvernement au nom des victimes de l'ouragan qui a frappé le Sud Ouest de la France lors des questions au gouvernement, le jeudi 19 février. Rappelant que les communes, les départements et les régions touchés par la tempête ont déjà manifesté leur totale solidarité avec les sinistrés, Jean-Louis Carrère a considéré que les mesures prises par le Gouvernement ne sont pas suffisantes. Notamment concernant la filière bois.

Le sénateur socialiste a déploré que l'Etat ne prenne pas en compte l'ampleur du désastre écologique, économique et humain pour la deuxième fois en 9 ans. La filière bois n'y trouve pas son compte et les sylviculteurs sont meurtris par l'absence totale de réponse de l'Etat.

Jean-Louis Carrère demande qu'un véritable plan ambitieux soit mis en oeuvre pour la reconstruction de la forêt et la redynamisation de la filière sylvicole.

Diffusé le 19 février 2009



Communiqué de presse

Outre-mer : les Sénateurs socialistes demandent le report du texte

Le groupe socialiste du Sénat demande le report du projet de loi pour le développement économique de l'Outre-mer qui apparaît aujourd'hui totalement obsolète et dangereusement insuffisant.

Le projet de loi doit être réécrit dans la concertation et doit prendre en considération les conséquences de la crise économique sur nos concitoyens d'Outre-mer ainsi que les revendications légitimes des partenaires sociaux.

Les parlementaires, retenus et mobilisés dans leurs territoires pour régler de façon urgente la crise des Antilles, doivent avoir également le temps de se consacrer à un examen attentif et constructif du projet de loi. Les sénateurs socialistes dénoncent le vide du texte concernant l'aide aux collectivités territoriales, alors qu'elles représentent 85% de l'investissement public.

Le report du texte n'empêche pas le gouvernement de prendre des mesures d'urgence applicables dans les prochains jours et répondant à la demande sociale notamment pour le pouvoir d'achat et le logement.

Diffusé le 17 février 2009



Bulletin du Groupe socialiste du Sénat

avec la participation des collaborateurs du groupe

Publication - réalisation - conception : Aïcha KRAI

S

Contact : 01 42 34 38 51

Fax : 01 42 34 24 26