



Bulletin du Groupe Socialiste Sénat

N° 115 - Mardi 26 mai 2009



S O M M A I R E

- ⇒ **Edito du Président** p. 3
- ⇒ **Point sur...** p. 5
 - ⇒ **Grenelle 2**
Titre I - Bâtiments et Urbanisme
- ⇒ **Notes de travail** p. 8
 - ⇒ Proposition de loi n° 373 tendant à modifier l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires [procédure accélérée]
 - ⇒ Proposition de résolution tendant à modifier le Règlement du Sénat pour mettre en oeuvre la révision constitutionnelle
 - ⇒ Proposition de loi tendant à favoriser l'accès au crédit des PME
- ⇒ **Dossier de presse** p. 28
 - Conférence de presse organisée par le Groupe socialiste, le 19 mai dernier, sur l'accord Vatican-Etat français sur la délivrance des titres universitaires : une atteinte à la laïcité**
 - ⇒ Communiqué : "Pour que vive l'université laïque et républicaine"
 - ⇒ Eléments juridiques : Recours en annulation contre le décret du 16 avril 2009
 - ⇒ Argumentaire : Derrière la communication du Gouvernement : une volonté de saper la laïcité dans l'enseignement supérieur
- ⇒ **Communiqués de presse** p. 34
 - ⇒ Le hold-up des industriels sur la filière laitière !
 - ⇒ Ouragan Klaus : la filière sylvicole est la grande oubliée



Edito du Président

Elections européennes : un vrai enjeu d'avenir

Dans cette campagne européenne, la droite ressort les grosses ficelles électorales. Après la stratégie d'évitement, la bonne vieille radicalisation sur des thèmes soi-disant clivants ! Pendant plusieurs semaines, les français ont ainsi pu légitimement se demander si, pour l'UMP, il y avait une élection européenne. Pas d'idées et pas d'équipes ! La gauche faisait campagne seule, dans une indifférence médiatique d'ailleurs problématique, et les sondages remplaçaient les débats de fond. Désormais, à moins de deux semaines du scrutin, on nous ressort les bons vieux marronniers de la sécurité et de l'immigration, censés regrouper les électeurs conservateurs derrière l'UMP, y compris ceux portés vers l'extrême droite, comme cela a été le cas lors de l'élection présidentielle de 2007. Comme l'énonce Brice Hortefeux, « les fondamentaux sont les domaines régaliens : justice, sécurité, immigration. C'est là-dessus que les électeurs se déterminent. Le reste, l'économie, c'est mondialisé ».



Eh bien non ! L'enjeu est d'abord économique et social. Et la résignation ne doit pas servir de programme car de cette élection pourrait découler beaucoup de notre avenir. La zone européenne est en récession, plus forte encore que dans les autres grandes zones économiques. Mais l'Europe est la solution, la seule solution. La restauration de la confiance et le retour de la croissance ne pourront se faire qu'à travers un nouveau projet européen, construit autour d'un programme de relance conséquent, fédérateur et innovant.

Conséquent car le monde est aujourd'hui confronté à une puissante crise de demande. La dépense est bridée à la fois par le rationnement

du crédit de la part de banques mal en point et par une remontée de l'épargne des ménages, causée par la fonte de leur patrimoine financier pour une minorité, par l'inquiétude sur l'avenir pour la majorité. Conséquence : les chefs d'entreprise réajustent par anticipation leurs productions et les effectifs à la baisse, ce qui accroît la récession. Ce cercle vicieux ne peut être cassé que par une intervention forte de l'Etat. Or, le plan de la Commission européenne n'est que de 1,5 % du PIB, dont 1,2 % à la charge des Etats. En comparaison, le plan américain est de plus de 4 % du PIB. Pour la France, c'est 26 milliards, en fait 15 milliards si l'on enlève les mesures de trésorerie. Il nous faudrait en France un plan de 100 milliards d'euros pour sortir de la crise et en Europe une volonté beaucoup plus forte, y compris en utilisant le budget européen.

Ce projet doit aussi être fédérateur. Car pour inverser les anticipations pessimistes, il faut un dessein susceptible de restaurer la confiance en l'avenir et de fédérer les énergies. C'est d'abord l'occasion ou jamais de coordonner les politiques budgétaires au sein de l'Union européenne. Pour être efficace, la relance doit être menée dans tous les pays à la fois ; le jeu du « passager clandestin » mène à une récession longue. Une stratégie d'investissements coordonnée et ambitieuse est ainsi réclamée par les socialistes. Ensuite, cette relance doit s'accompagner d'une réelle mobilisation en faveur de l'Europe sociale et de la défense des services publics afin de montrer aux citoyens européens que l'Europe les protège et est d'abord un modèle de société fondé sur un haut niveau de protection sociale. C'est pour cela que le PSE défend l'idée d'un pacte européen pour l'emploi et d'un pacte européen pour le progrès social.

Enfin le projet doit être innovant. La crise économique survient sur fond de crise écologique.

Le plan de relance doit être l'occasion d'orienter l'économie vers un modèle de croissance plus écologique, qui sera de plus source de plus de très nombreux emplois nouveaux. Il faut investir massivement dans les transports collectifs, dans les énergies renouvelables, dans la rénovation thermique des bâtiments,... En France, l'occasion a été manquée. Les projets de lois dits « Grenelle » en discussion cet été le montrent amplement.

L'enjeu de cette élection européenne est important. Une majorité de gauche au Parlement européen permettrait de lutter efficacement contre la crise et de mettre en place les conditions d'une juste répartition des richesses pour les populations. Une majorité de gauche permettrait de redonner en définitive un sens au projet européen.

Jean-Pierre BEL



Point sur...

Grenelle 2

Titre I - Bâtiments et Urbanisme

Grenelle 2

Pour mémoire : examen du Titre I en commission des affaires économiques le 27 mai, poursuite des travaux en commission dans le courant du mois de juin pour un passage en séance publique à la rentrée parlementaire (session extraordinaire)

Rappel : Grenelle 1 est attendu en juillet après son examen en seconde lecture le 8 juin à l'Assemblée Nationale.

GRENELLE 2

Titre I : Bâtiments et Urbanisme

Chapitre 1 : bâtiments

Conçu au départ pour réduire les consommations énergétiques du secteur du bâtiment (40 % de la consommation d'énergie finale et près du quart des émissions nationales de gaz à effet de serre), l'enjeu est double aujourd'hui, puisqu'il s'agit aussi de soutenir un secteur en graves difficultés. Selon les prévisions, l'activité du BTP devrait diminuer de 3,6 % en volume en 2009, et près de 30 000 emplois sont menacés. D'après le gouvernement, les mesures proposées devraient permettre plus que le doublement du chiffre d'affaires du secteur de la rénovation d'ici 2012 pour atteindre environ 20 milliards d'euros par an, avec une création nette de 120.000 emplois.

Parmi l'ensemble des secteurs économiques, le bâtiment constitue le plus gros consommateur d'énergie en France. Il consomme actuellement environ 68 millions de tonnes d'équivalent pétrole, soit 42,5% de l'énergie finale totale et génère 123 millions de tonnes de CO₂, soit 23% des émissions nationales.

Le Gouvernement a jugé nécessaire que ce chantier fasse l'objet d'un pilotage spécifique. Il a pour cela mis en place un Comité stratégique du Plan bâtiment Grenelle.

Plusieurs pans du chantier ont déjà été engagés : obligations de rénovation dans les bâtiments publics et le logement social, ont fait l'objet d'articles dans le Grenelle 1 (seconde lecture prévue à l'Assemblée Nationale le 8 juin pour un retour théorique au Sénat les 1er et 2 juillet)... La mise en place de l'éco-prêt à taux zéro, l'extension du crédit d'impôt développement durable, la distribution de prêts bonifiés pour la rénovation thermique des logements sociaux avaient été acquis en loi de finances pour 2009.

En conséquence, rien de très volontariste ne figure dans ce projet de loi en dehors de l'obligation de réalisation de travaux pour les bâtiments tertiaires à compter du 1er janvier 2012 et d'ici 2020.

Le premier article est technique : il s'agit de verdir les dispositifs et procédures relatifs à la performance énergétique des bâtiments. **L'article 2 institue** une obligation de réalisation de travaux pour les bâtiments tertiaires à compter du 1er janvier 2012 et jusqu'en 2020.

Un décret en Conseil d'État déterminerait les catégories de bâtiments concernés, la nature et les modalités de l'obligation, ainsi que les caractéristiques thermiques ou la performance énergétique à respecter. **Enfin, l'article 3 s'attaque** à la question des copropriétés, dans lesquelles il sera proposé de consulter un prestataire de service d'efficacité énergétique.

En dehors des copropriétés privées, **le texte ne propose rien s'agissant de l'obligation de rénovation du parc de logements privés**, sujet longuement évoqué dans le rapport du groupe opérationnel présidé par Philippe Pelletier en janvier 2008 et sur lequel les socialistes formulent des propositions pour sécuriser les locataires et les propriétaires aux revenus modestes.

Mais il sera difficile de contester le manque d'ambition du texte dans un contexte où toute obligation susceptible de tirer les prix vers le haut pourraient peser sur les ménages les plus modestes.

Chapitre 2 : Urbanisme

Conformément aux orientations du Grenelle 1, le texte complète les dispositions spécifiques des documents d'urbanisme et propose une simplification de l'organisation pyramidale des documents opposables. Il prétend poser le SCOT comme le point nodal de toutes les politiques publiques d'aménagement, mais il ne va pas jusqu'à en faire le « document chef de file ». L'ensemble laisse pourtant une impression de fouillis inachevé. Fouillis parce que le texte consacre la confusion entre planification et réglementation, la première étant à l'origine dévolue au SCOT et la seconde normalement réservée au PLU. Fouillis parce que la volonté de donner une dimension intercommunale au PLU entre en contradiction avec l'intention de renforcer le caractère prescriptif du SCOT. Fouillis enfin parce que le texte ne distingue pas clairement ce que recouvre le terme « compétence urbanisme », ce qui risque de complexifier les débats.

Inachevé le texte l'est aussi pour la présentation d'une demi-réforme du PLU car touchant les rares groupements intercommunaux compétents et pour la très large part laissée à des ordonnances... Il semble bien que les arbitrages interministériels aient conduits à la rédaction du plus petit commun dénominateur.

Pour mémoire, le Grenelle 1 comprend 2 articles de principe qui concernent l'urbanisme : l'article 7 qui prévoit l'obligation de réalisation d'un plan climat énergie dans toutes les agglomérations de plus de 50 000 habitants avant 2012 et le verdissement du droit de l'urbanisme et l'article 8 qui modifie la rédaction de l'article L. 110 du code de l'urbanisme, c'est-à-dire l'article qui énonce les grands principes de l'utilisation du sol.

Entre liberté et contraintes : l'hésitation permanente

Sur le plan des principes, la loi SRU contenait déjà les outils pour le développement d'un urbanisme respectueux de l'environnement, de la maîtrise de l'urbanisation et de la solidarité urbaine. Pour faire mieux, le texte soumis aujourd'hui à l'examen du Parlement devrait donc imposer de nouvelles contraintes.

Les réformes conduites par la gauche entre 1998 et 2000 reposaient sur le principe d'une incitation forte : en matière d'intercommunalité, les dotations étaient proportionnelles aux compétences réellement mises en commun, en matière de planification, les communes « urbaines » refusant d'entrer dans un SCOT étaient frappées d'inconstructibilité partielle. La liberté des communes était ainsi canalisée.

Contrairement aux avancées obtenues alors, le texte d'aujourd'hui ne propose rien qui soit de nature à faire considérablement bouger le paysage : aucune carotte ni aucun bâton.

Ainsi, les deux articles phares qui réécrivent le régime général des SCOT et des PLU ne sont-ils pas à la hauteur des attentes :

L'article 9 modifie en profondeur le chapitre du code de l'urbanisme relatif au SCOT.

De nouveaux principes font leur apparition dans le code de l'urbanisme mais pour la plupart, il ne s'agit toujours que de facultés. Aucun nouvel impératif à énoncer, ce qui revient à changer peu de chose à l'existant.

En effet, la loi SRU était truffée de ce type de facultés offertes aux syndicats mixtes de SCOT - elles n'étaient pas codifiées - et qui n'ont jamais été suivies d'effet. Rien n'empêche par exemple un SCOT de prévoir des zones de densification autour des gares de transports en commun ou d'élaborer un PDU... reste que ces facultés sont nécessairement liées à la bonne volonté des communes, ce qui rend difficile l'adoption de principes généraux au niveau du SCOT, a fortiori quand il est adopté par un syndicat mixte dans lequel les règles de majorité font la part belle aux équilibres incertains... Un grand pas en avant serait fait si l'on remplaçait quelques unes de ces facultés par quelques obligations ...

L'article 10 modifie les articles qui concernent le Plan local d'Urbanisme.

Les plans locaux d'urbanisme devraient couvrir désormais l'intégralité du territoire de l'établissement public de coopération intercommunale. L'exception a donc vocation à devenir la règle... Il ne s'agit pas encore de la modification de la compétence au CGCT mais seulement de la modification de la nature du PLU dans le seul code de l'urbanisme. Le maître d'ouvrage du PLU devient en conséquence l'EPCI « lorsqu'il est doté de la compétence en matière de plan local d'urbanisme ». Le problème, c'est que la compétence « en matière de plan local d'urbanisme » ne fait référence qu'à une seule compétence identifiée en matière intercommunale : celle qui figure au 2° de l'article L. 5215-20 du CGCT qui énonce les compétences obligatoires des communautés urbaines. En dehors de cette mention, cette compétence ne figure pas dans la liste des compétences optionnelles des autres groupements, les seules communautés qui l'exercent le font donc à titre facultatif (quelques anciens districts ont par exemple conservé cette compétence au moment de leur transformation en communauté, 11% seulement des CA et 8% des CC).

Dans ce domaine, il y a lieu de procéder à une clarification et de distinguer la maîtrise d'ouvrage communautaire du PLU (qui était déjà possible en vertu de l'article L. 123-8 du CU au titre des compétences facultative) de la simple aide technique que peuvent fournir les communautés à leurs communes membres pour la réalisation de leurs PLU mais aussi et surtout de l'application du droit des sols, qui est un pouvoir de police du maire et qui relève, à ce titre, d'un régime strictement distinct.

A priori, il est question de généraliser la maîtrise d'ouvrage communautaire du PLU mais malheureusement, rien n'est suffisant dans le texte pour atteindre cet objectif. On annonce que le texte portant réforme des collectivités locales rendrait cette compétence obligatoire pour toutes les CA. Compte-tenu des enjeux, il y a matière à s'en inquiéter dès la première lecture du Grenelle 2 au Sénat, non que la mesure ne soit pas intéressante, mais plutôt que la perspective d'un deuxième texte pourrait générer des craintes et faire peser des incertitudes sur la portée réelle des dispositions discutées aujourd'hui.

Le renforcement des pouvoirs discrétionnaires de l'Etat

On notera particulièrement la fin des Directives Territoriales d'Aménagement et leur remplacement par des DTA de Développement Durable plus souple, et l'extension des pouvoirs des préfets pour lancer des Projets d'Intérêt Général (PIG), **mais aussi l'article 12 qui donne le pouvoir au préfet** de la région Ile-de-France de demander au Président de la Région, maître d'ouvrage du SDRIF, de modifier le contenu du document si celui-ci estime qu'il ne respecte pas les objectifs de développement durable. Dans tous les cas, le préfet aura gain de cause : cela donne une idée de la confiance que place le pouvoir exécutif dans la concertation métropolitaine sur le Grand Paris, notamment.

L'article 13 enfin, est une habilitation à procéder par ordonnances sur un champ extrêmement large : en plus de la réécriture du code, figurent au programme rien moins que la refonte des statuts et compétences des EPF, la réforme de l'évaluation environnementale, la réforme de la fiscalité de l'urbanisme, une nouvelle adaptation du régime des permis de construire et des dispositions contentieuses du code de l'urbanisme.

En commission, les sénateurs socialistes défendront une prise en considération de toutes les dimensions du développement durable dans le respect des particuliers les plus modestes, et proposeront l'adoption d'amendements de nature à consolider les mesures qu'ils estiment opportunes comme le renforcement du caractère prescripteur des SCOT et le transfert de la maîtrise d'ouvrage du PLU aux intercommunalités dans les agglomérations, notamment.



Note de travail

Proposition de loi n° 373 tendant à modifier l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires

(Procédure accélérée)

Calendrier :

Assemblée nationale :

Proposition de loi n° 1545

Commission : Rapport JL. Warsmann n° 1602

Séance : 29 avril 2009

Sénat :

Proposition de loi n° 373

Commission : Rapport P. Gélard n° 425

Texte de la Commission n° 426

Séance : 2 juin 2009

La présente proposition de loi déposée par Bernard Accoyer, sur laquelle le Gouvernement a engagé la procédure accélérée le 1er avril 2009, a été adoptée en première lecture par l'Assemblée nationale le 28 avril 2009 et aussitôt transmise au Sénat pour être examinée en commission des lois le 20 mai 2009, puis en séance publique le 2 juin 2009.

Elle poursuit trois objectifs :

1/ - laisser au Règlement de chacune des assemblées le soin d'organiser le fonctionnement des commissions chargées des affaires européennes ;

2/ - supprimer :

- deux offices parlementaires : l'Office parlementaire d'évaluation de la législation et l'Office parlementaire des politiques de santé ;

- et trois délégations «devenues obsolètes» : la délégation à l'aménagement et au développement durable du territoire ; la délégation pour les problèmes démographiques ainsi que celle à la planification

3/ - fixer les conditions d'application de l'article 39 alinéa 4 de la Constitution permettant au président d'une assemblée de soumettre pour avis au Conseil d'Etat une proposition de loi sauf si son auteur s'y oppose (disposition introduite à l'Assemblée nationale). Cette proposition a été adoptée à l'unanimité.



Note de travail

Proposition de résolution tendant à modifier le Règlement du Sénat pour mettre en oeuvre la révision constitutionnelle

Le Président du Sénat, Gérard Larcher, a déposé le 30 avril 2009 une proposition de résolution tendant à modifier le Règlement du Sénat. Elle reprend les conclusions du groupe de travail qu'il a présidé et qui a rassemblé les présidents des groupes politiques, les présidents des commissions et 26 sénateurs désignés à la proportionnelle des groupes¹.

Ppr n° 377 de Gérard Larcher
Commission des Lois du 20 mai 2009 : rapport de P. Gélard n° 427
Texte de la commission : n° 428
Discussion en séance publique : 2 juin 2009

Installé le 23 octobre 2008, ce groupe de travail a tenu 11 réunions afin de « modifier le Règlement du Sénat pour mettre en oeuvre la révision constitutionnelle, conforter le pluralisme sénatorial et rénover les méthodes de travail du Sénat » (tel est l'intitulé de la proposition de résolution).

Ce travail, préparé par deux rapporteurs, Jean-Jacques Hyest et Bernard Frimat, s'est achevé le 1er avril 2009.

Sur la base des orientations dégagées par ce groupe de travail, le Président du Sénat a présenté une proposition de résolution qui a été examinée par la commission des Lois le 20 mai 2009 (Rapporteur : Patrice Gélard). Elle sera discutée en séance publique le mardi 2 juin 2009 avant que le Conseil constitutionnel ne se prononce sur sa conformité à la Constitution, conformément aux dispositions du 1er alinéa de l'article 61 de la Constitution.

Parallèlement, à ce travail, la révision constitutionnelle entrant progressivement en vigueur², a permis au Sénat d'expérimenter un certain nombre de dispositions dont il est déjà possible de tirer des enseignements.

Enfin, le Conseil constitutionnel vient de statuer sur la loi organique relative à la procédure législative (DC n° 20096579 du 9 avril 2009). Cette loi organique lui avait été soumise de plein droit en application des articles 46 et 61 de la Constitution.

Cette décision qui conforte le renforcement du fait gouvernemental sur le pouvoir législatif va accentuer l'affaiblissement du Parlement. Il s'agit d'une conséquence directe de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 que les sénateurs socialistes avaient pressentie et qu'ils n'ont cessé de dénoncer depuis : participation des ministres à tous les stades de l'examen des textes en commission, droit d'amendement contraint avec la validation de la possibilité d'instaurer le « temps global », renforcement du contrôle du Gouvernement sur les propositions de résolution de l'article 34-1 C .

En résumé, il ressort de la décision du Conseil constitutionnel du 9 avril 2009 sur la loi organique relative à la procédure législative que :

- la présence du Gouvernement en commission est toujours possible : Le Gouvernement est en droit de participer aux travaux des commissions consacrés à l'examen des projets et propositions de loi ainsi qu'à l'examen des amendements y afférents et d'assister aux votes destinés à arrêter le texte sur lequel portera la discussion en séance publique. En effet, le Conseil constitutionnel rappelle d'une part qu' «en vertu de l'article 42 de la Constitution, la discussion des projets et propositions de loi porte, en séance, sur le texte adopté par la commission », d'autre part, qu'en « application de l'article 44 de la Constitution, le droit d'amendement du Gouvernement s'exerce tant en séance qu'en commission » et que celui-ci « peut s'opposer dès la commission à la recevabilité des propositions et amendements...

(au titre des articles 40 et 41)... lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques soit la création ou l'aggravation d'une charge publique et lorsque ces propositions ou ces amendements ne sont pas du domaine de la loi ou sont contraires à une délégation accordée au titre de l'article 38 de la Constitution. »

- le « **temps global** » est validé : le Conseil constitutionnel a considéré que la loi organique n'a pas apporté de « limites inconstitutionnelles à l'exercice du droit d'expression et d'amendements des membres du Parlement ». Dans le cadre de la procédure qui pourra être instituée (ou ne pas l'être) par les Règlements des assemblées impartissant des délais pour l'examen d'un texte en séance, il est rendu possible, si le « temps global » est mis en œuvre, que les amendements ne puissent être discutés que lors de l'examen du texte en commission. En effet le Conseil constitutionnel a considéré que « le constituant a entendu permettre que dans le cadre de la procédure instituée par ces règlements impartissant des délais pour l'examen d'un texte en séance, les amendements ne puissent être discutés que lors de l'examen du texte en commission ».

- la **procédure d'examen simplifiée**, avec l'accord de toutes les parties à la délibération en séance publique, est validée.

- le **régime des résolutions de l'art 34-1 C. est totalement cadencé** : les propositions de résolution ne pourront pas être rectifiées après leur inscription à l'ordre du jour. Le Conseil constitutionnel a précisé que le passage en commission relève de la L.O et non du Règlement (incompétence négative du Parlement) - dès lors, il ne sert plus à rien.

- les **études d'impact chargées d'éclairer le Parlement font l'objet de plusieurs réserves et censures, limitant leur ampleur** (le Conseil constitutionnel se laissant un certain pouvoir d'appréciation) :

⇒ l'obligation d'études d'impact sur les projets de loi d'habilitation n'impose pas au Gouvernement de faire connaître au Parlement la teneur des ordonnances ;

⇒ annulation de l'obligation de réaliser une étude d'impact sur les projets de loi de ratification d'ordonnances ;

⇒ en ce qui concerne les « réserves et déclarations interprétatives exprimées par la France », le Conseil constitutionnel considère que ne sont concernées que les « réserves exprimées avant le dépôt du projet de loi » ;

⇒ validation de la possibilité pour les règlements des assemblées de demander une évaluation préalable des amendements parlementaires à l'initiative de leur auteur, mais censure du renvoi aux règlements pour fixer les conditions dans lesquelles les études d'impact peuvent être demandées sur les amendements du Gouvernement ;

⇒ censure de l'obligation de justifier de la réalisation de l'étude d'impact dès le début de l'élaboration des projets de loi ;

⇒ censure de l'obligation de préciser dans l'étude d'impact les orientations principales et le délai prévisionnel de publication des textes d'application.

- Enfin le Conseil constitutionnel estime que la loi organique, bien qu'elle concerne la procédure parlementaire n'est pas relative au Sénat. Une loi organique relative au Sénat doit-elle être considérée comme une loi spécifique au Sénat ?

Le groupe socialiste du Sénat a argumenté avec détermination et voté unanimement contre la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008. Il a logiquement argumenté et voté contre les lois organiques qui en découlent.

La mise en œuvre de la révision constitutionnelle soutenue par la majorité conduit à une adaptation substantielle du Règlement du Sénat. Cette mise à jour ne peut que s'opérer dans le cadre extrêmement contraint de la Constitution version 2008, des lois organiques chargées de mettre en œuvre cette dernière et de la jurisprudence du Conseil constitutionnel.

La marge de manœuvre est désormais très étroite pour le Parlement et en particulier pour les droits de l'opposition.

Aujourd'hui, au regard de ce contexte, si le groupe socialiste continue de dénoncer les conséquences néfastes de cette révision constitutionnelle pour l'expression de la démocratie parlementaire, il n'a, pour l'instant, d'autre choix que de prendre acte de cette évolution constitutionnelle. Il ne peut non plus faire abstraction du rapport de force au Sénat. Partant de ce constat, le groupe socialiste a accepté de participer au groupe de réflexion mis en place par le Président du Sénat. Le groupe de travail est parvenu, après 6 mois de délibérations, à un accord sur la plupart des mesures nécessaires à la mise en œuvre de la Constitution. La proposition de résolution qui acte les travaux de ce groupe de réflexion comporte beaucoup plus de points de convergence que de points de désaccords. Elle se présente comme un point d'équilibre.

Il convient de souligner tout d'abord que, sous réserve des contraintes constitutionnelles, **la proposition de résolution ne revient pas sur les « acquis » existants** : comme aujourd'hui, chaque sénateur continuera de disposer de 5 mn pour s'exprimer sur un article et de 5 mn pour expliquer son vote ; les modalités concernant les motions demeurent inchangées.

Cette PPR ne retient pas la procédure dite du « temps global » dont la mise en œuvre a été renvoyée au règlement des assemblées par la L.O. relative à la procédure législative.

Certaines règles de fonctionnement existantes sont améliorées et codifiées.

Certaines nouvelles dispositions vont dans un sens positif. Parmi celles-ci, soulignons :

- l'aménagement de la clôture est renvoyée à la Conférence des présidents qui décide à la majorité des 3/5ème pour organiser la suite du débat ; en cas d'échec de cette tentative de conciliation chaque groupe disposera de 5mn pour expliquer son vote (au lieu d'un orateur « pour » et d'un orateur « contre », en tout et pour tout aujourd'hui) ;
- l'aménagement du déroulement des débats (pour limiter les litanies des interventions de la droite) : après le Gouvernement et le rapporteur, interviendront les porte-paroles des groupes, hors groupe représenté par le rapporteur ; quand il s'agit d'une proposition de loi, ou d'une QOAD, la discussion est ouverte par l'auteur de celle-ci pour 20 mn ; en ce qui concerne les QOAD sur un sujet européen, l'auteur de la question dispose de 20 mn, un sénateur représentant la commission des affaires européennes et un sénateur représentant la commission compétente peuvent intervenir 15 mn chacun ; pour les questions orales en général, les orateurs peuvent utiliser une partie de leur temps pour répondre au Gouvernement ;
- dans le cadre de la journée des groupes d'opposition et des groupes minoritaires, suite à un accord, la commission en cas de désapprobation de la proposition n'adoptera pas de modifications afin de permettre à l'auteur de la proposition de loi de défendre son texte en séance publique ;
- à la Conférence des présidents, les votes ont lieu à la proportionnelle des groupes (l'UMP n'y est plus majoritaire à elle seule) et ses pouvoirs sont accrus ;
- possibilité pour deux groupes de convoquer la Conférence des présidents sur un ordre du jour déterminé ;
- répartition à la proportionnelle des postes à responsabilité.

La présente proposition de résolution peut se diviser en deux volets : l'un prend en compte le pluralisme et accordent des droits au groupes politiques ; l'autre traite de la procédure législative et en particulier du déroulement des différentes phases de l'organisation des travaux et de l'adoption de la loi. Faute du respect de ces nouvelles règles sur lequel repose la mise en œuvre de la révision de la Constitution, l'affaiblissement supplémentaire du Parlement, déjà inscrit dans la Constitution, sera amplifié.

L'organisation du calendrier est essentielle. La concurrence entre la présence en séance et la présence en commission reste à résoudre. Cette concurrence s'accroît du fait même de la revalorisation du travail en commissions permanentes et de l'allongement mécanique de la durée de leurs travaux, sans par-

ler des commissions spéciales et des auditions qui ont lieu en dehors du mercredi matin. Une véritable révolution est à mener dans les méthodes de travail tant au niveau de l'administration des commissions et de la séance que des groupes parlementaires.

L'entrée en vigueur des nouvelles règles constitutionnelles a ouvert une période transitoire incertaine dans l'organisation des travaux du Sénat et provoqué des changements fonctionnels importants. Des remarques ont été exprimées de toutes parts. La plupart des problèmes rencontrés trouveront une solution avec l'expérience. Ils relèvent de la pratique et doivent donc pouvoir trouver une réponse au niveau de la Conférence des présidents dans le cadre d'un règlement qui doit garantir les droits de chacun mais garder une certaine souplesse afin de permettre l'adaptabilité nécessaire à la mise en œuvre de nouvelles règles. L'exposé des motifs de la proposition de résolution annonce par ailleurs la réalisation d'« un bilan d'étape » après une année d'application et de rodage « pour procéder à d'inévitables réglages ou ajustements ». Enfin, n'oublions pas que le projet de règlement sera soumis de droit à l'examen du Conseil constitutionnel.

*
* *

Les travaux de la commission des lois

La commission des Lois a adopté 18 amendements, dont 10 présentés par son rapporteur, qui se limitent à préciser la rédaction du texte. Les principales modifications retenues par la commission visent à :

- à l'article 8 (réunion des commissions et autres instances), permettre aux instances autres que les commissions de se réunir pendant les jours de séance, sous réserve que ces réunions ne se déroulent pas aux heures de séance, et assouplir les conditions dans lesquelles la Délégation aux droits des femmes peut se réunir ;

- à l'article 14 (examen des projets et propositions de loi), prévoir que lorsque le président de la commission saisie au fond transmet pour avis un amendement à la commission des finances ou à la commission des affaires sociales avant la réunion aboutissant au texte de la commission, cet avis est écrit ; préciser que le texte adopté par la commission fait l'objet d'une publication spécifique et que la commission détermine son avis sur les amendements « extérieurs » avant le début de leur discussion en séance ;

- à l'article 32 (services et comptabilité), prévoir que le compte rendu annuel d'activité de la commission spéciale chargée du contrôle des comptes et de l'évaluation interne est présenté au Bureau du Sénat par le président de cette commission et par son rapporteur.

- prévoir, pour l'examen et le contrôle de l'application des lois de financement de la sécurité sociale, des dispositions parallèles à celles qui régissent les lois de finances (5 amendements présentés par MM. Nicolas About et Alain Vasselle) .

*
* *

I. LES DIFFERENTES STRUCTURES DU SENAT : LA CONFERENCE DES PRESIDENTS, L'ORGANISATION DES COMMISSIONS, DES DELEGATIONS, DES OFFICES ET DU BUREAU : UNE MEILLEURE PRISE EN COMPTE DU PLURALISME

I.1. La définition de l'opposition : dispositif déclaratif

Suite à la révision de la Constitution du 23 juillet 2008, l'art 51-1 C. renvoie à chaque assemblée le soin de déterminer, dans son règlement, les droits des groupes parlementaires constitués en son sein et **de reconnaître « des droits spécifiques » aux groupes d'opposition de l'assemblée intéressée ainsi qu'aux groupes minoritaires**, c'est-à-dire des droits plus étendus que ceux qui résulteraient pour eux de la simple application de la représentation proportionnelle.

La définition de l'opposition est apportée par l'art 2-I de la proposition de résolution qui insère un art 5 bis dans le Règlement : « Dans les sept jours suivant sa création ainsi qu'au début de chaque session ordinaire, un groupe politique se déclare à la présidence du Sénat comme groupe d'opposition ou comme groupe minoritaire, au sens de l'art 51-1 de la Constitution. Il peut reprendre ou modifier cette déclaration à tout moment ».

I.2. Un droit de tirage pour les commissions d'enquête ou missions d'information : conséquences du I.2 .

Chaque groupe se voit reconnaître un droit de tirage pour la création d'une commission d'enquête ou d'une mission d'information par année parlementaire (Art 2- II insérant un article 6 bis dans le Règlement) : La demande doit être formulée au moins une semaine avant la réunion de la Conférence des présidents qui se limiterait à prendre acte de la demande sous réserve d'un contrôle minimal de recevabilité par la conférence des présidents, le cas échéant après consultation du président de la commission des lois. La création de la commission d'enquête ne ferait pas l'objet d'un vote. La liste des candidats devrait être établie par les présidents de groupe conformément à la règle de la proportionnalité.

Les fonctions de président et de rapporteur « sont partagées entre la majorité et l'opposition ». C'est déjà le cas pour les missions communes d'information sur la situation des départements d'outre-mer et sur la politique en faveur de jeunes.

I.3. La Conférence des présidents : Art 15 réécrivant l'art 29 du Règlement.

Celle-ci devient la clé de voute de la procédure législative mais aussi des travaux d'information, de contrôle et d'évaluation des politiques publiques.

- **son rôle est accru** : elle détermine la moitié de l'ordre du jour, peut s'opposer conjointement avec la Conférence des présidents de l'Assemblée nationale à la procédure accélérée (art 45 C et art 29-I-6 du Règlement), constater le non-respect des règles de présentation notamment celles relatives aux études d'impact (art 39 C et art 29 I -5 du Règlement), gérer en première instance la clôture du débat (art 19 de la proposition de résolution pour l'art. 38-I-3 du Règlement). Elle décide de l'éventuel renvoi en commission des propositions de résolution, des demandes de création de mission d'information...
- **son fonctionnement est démocratisé : les votes y ont désormais lieu à la proportionnelle des groupes** : chaque président disposera d'un nombre de voix égal au nombre des membres de son groupe, défalcation faite des membres de la Conférence des présidents (art 29- I-7 du Règlement). Ce dispositif remplace le régime un membre/une voix.
- **Convoquée par le Président du Sénat**, sa réunion peut être aussi demandée par deux présidents de groupe au moins pour un ordre du jour déterminé (art 29- I-2 du Règlement).
- Elle comprend désormais le rapporteur général de la commission des affaires sociales. **Sa composition est donc la suivante** : le Président du Sénat, les vice-présidents, les présidents des groupes, les présidents des commissions permanentes, les présidents des commissions spéciales intéressées, le président de la commission des affaires européennes, les rapporteurs généraux de la commission des finances et de la commission des affaires sociales³. Le Gouvernement y participe (art 29-I-1 du Règlement).

I.4. Le Bureau du Sénat : Art 1 modifiant l'art 3 du Règlement.

Après l'élection du Président du Sénat, les présidents de groupes se réunissent pour établir les listes de candidats aux fonctions de vice-président (8), de questeur (3) et de secrétaire (14) selon la représentation proportionnelle des groupes au plus fort reste. Celle-ci est calculée d'abord pour les vice-présidents et les questeurs, compte tenu de l'élection du Président, puis pour l'ensemble du Bureau.

I.5. Les commissions permanentes : Art 4 modifiant l'art 7 du Règlement.

Bien que la révision constitutionnelle permette au Sénat de se doter de deux commissions permanentes supplémentaires (l'art. 43 C. fixe à huit le nombre maximal de commissions permanentes dans chaque

assemblée), le nombre actuel de ces commissions reste inchangé. Seule change la dénomination de certaines d'entre elles afin que leur nouvel intitulé reflète mieux leurs attributions⁴.

La commission des affaires sociales⁵ (56 membres, 57 en 2011), des affaires étrangères, de la défense et des forces armées (56 membres, 57 en 2011), des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (48 membres, 49 en 2011), **gardent la même appellation.**

La commission des affaires culturelles (56 membres, 57 en 2011) adopte la dénomination « commission de la culture, de l'éducation et de la communication », ce qui inclut la recherche, liée à l'éducation.

La commission des affaires économiques et du plan (78 membres) se renomme « **commission de l'économie, de l'aménagement du territoire et du développement durable** ».

La commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (48 membres, 49 en 2011) devient simplement commission des finances.

- **Les bureaux des commissions**, y compris des commissions spéciales, (Art 6 modifiant l'art 13 du Règlement) :

Les vice-présidents sont désormais désignés à la proportionnelle (avec prise en compte de la représentation déjà acquise pour le poste de président), soit 8 vice-présidents (+2) et un secrétaire par fraction de 10 membres de leurs effectifs. Le nombre des vice-présidents est le cas échéant augmenté pour assurer l'attribution d'au moins un poste de Président ou de vice-président à chaque groupe. L'élection du président de la commission demeure inchangée.

Après la désignation des vice-présidents, les groupes établissent la liste des candidats aux fonctions de secrétaire selon le principe de la proportionnelle et compte tenu de leur représentation déjà acquise pour les autres postes du Bureau. **En revanche, la majorité a refusé l'entrée de la représentation proportionnelle au niveau des présidents de commission.**

En plus de l'information du Sénat, **le rôle de contrôle par les commissions de l'action du Gouvernement, d'évaluation des politiques publiques et de suivi de l'application des lois figurera explicitement dans le Règlement** : Art 11 modifiant l'art. 22-1 du Règlement.

I.6. La commission des affaires européennes : Art 28 introduisant un chapitre XI bis consacré aux affaires européennes.

Les compétences du Parlement français en matière européenne sont actuellement définies à la fois par l'ordonnance de 1958 sur le fonctionnement des assemblées parlementaires et par le règlement de chaque assemblée.

La proposition de loi (S n° 373) présentée par Mr Bernard Accoyer, tendant à modifier l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires et discutée conjointement avec la PPR modifiant le Règlement, **donne compétence aux règlements de chacune des assemblées pour déterminer la composition et le mode de désignation des membres des commissions chargées des affaires européennes** constitutionalisées à l'art 88-4 C. ainsi que les règles de leur fonctionnement (actuellement précisées dans l'ordonnance). L'art 6 bis de l'ordonnance subsiste pour préciser que ces commissions « suivent les travaux conduits par les institutions de l'Union européenne. À cet effet, le Gouvernement leur communique, de sa propre initiative et, le cas échéant, à la demande de leur président, tout document nécessaire. Il les tient en outre informées des négociations en cours » . **Les effectifs et les modalités de la composition de la commission des affaires européenne sont inchangés** (36 membres).

I.7. La commission mixte paritaire

Les membres des CMP sont désignés par la commission saisie au fond désormais après consultation des présidents de groupe : Art 7 complétant l'art 12 du Règlement. **En outre la décision conjointe des présidents des deux assemblées peut provoquer une CMP** : Art 26 insérant un art 69 ter et réécrivant l'art 71 du Règlement.

NB : la répartition entre majorité et opposition, au sein des CMP, a été réactualisée au printemps dernier pour tenir compte du nouvel équilibre entre les groupes. Parmi les 7 représentants titulaires issus du Sénat, 4 représentent la majorité et 3 l'opposition.

I.8. Composition des autres organes

Dans tous ces organismes la représentation de l'UMP était jusqu'alors surdimensionnée. Désormais une représentation est accordée aux groupes en fonction de leur effectif respectif.

⇒ **Les organismes extraparlimentaires** : Art 5 complétant l'art 9 du Règlement.

Il est également tenu compte du principe de représentation proportionnelle des groupes pour la désignation des représentants du Sénat au sein des organismes extraparlimentaires. Le respect de ce principe sera apprécié sur l'ensemble des organismes, au fil de leur renouvellement.

⇒ **Les Délégations, les Offices parlementaires et l'Observatoire**

Les membres des délégations sont désignés à la proportionnelle des groupes. Concernant **les présidences de ces délégations et offices**, la droite s'étant accaparée les présidences de toutes les commissions permanentes, le principe de concéder les présidences de ces organismes à **la seule opposition** a été acté.

La proposition de loi de Bernard Accoyer précitée, adoptée par l'Assemblée nationale, prévoit la suppression de cinq organismes devenus obsolètes : l'Office parlementaire d'évaluation de la législation, l'Office parlementaire d'évaluation des politiques de santé (le président du Sénat ainsi que les présidents des commissions des affaires sociales et des lois des deux assemblées se sont prononcés en faveur de cette suppression), les délégations parlementaires à l'aménagement et au développement durable du territoire, les délégations parlementaires pour les problèmes démographiques et les délégation parlementaires pour la planification.

Le Sénat a acté, pour 2011, la suppression des deux offices communs aux deux assemblées précités et décidé de créer une Délégation aux collectivités territoriales et à la Décentralisation (en remplacement de l'Observatoire de la décentralisation). La délégation à la planification n'a bien fonctionné qu'au Sénat. Celle-ci pourrait être fusionnée en modifiant sa dénomination et en articulant son rôle et sa mission avec d'autres structures sénatoriales telles que le groupe d'étude sur la prospective. Subsisteraient en outre **l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques et la Délégation aux droits des femmes et à l'égalité des hommes et les femmes.**

⇒ **Les groupes d'amitié** : les présidences des groupes interparlementaires d'amitié sont également réparties à la proportionnelle des groupes, le rééquilibrage se faisant en deux mandats.

⇒ **Concernant les missions communes d'information**, un accord prévoit leur création par la Conférence des présidents ; celle-ci décide de leur durée et du nombre de leurs membres en garantissant une représentation équilibrée des groupes et des commissions (exemples mission outre-mer et mission jeunes). Elles ont les mêmes pouvoirs de contrôle et d'évaluation que les commissions permanentes.

II. UNE NOUVELLE ORGANISATION DU TEMPS DE TRAVAIL PARLEMENTAIRE

II.1. L'AGENDA DU MOIS : partage entre la séance publique et les réunions des instances sénatoriales.

Rappel : En application de l'art 48 de la Constitution, deux semaines sur quatre sont réservées par priorité à l'initiative du Gouvernement et deux semaines le sont par priorité au Sénat dont une semaine de contrôle et d'évaluation de la politique du Gouvernement et une semaine à l'activité normative du Sénat où un jour de séance est réservé à un ordre du jour arrêté à l'initiative des groupes d'opposition ainsi qu'à celle des groupes minoritaires ; chaque semaine, une séance au moins est réservée par priorité aux questions des sénateurs et aux réponses des ministres.

Organisation de l'ordre du jour par la Conférence des Présidents : Art 16 réécrivant l'art 29 bis du Règlement.

Cet article transcrit dans le Règlement les dispositions de l'art 48 de la Constitution résumées ci-dessus en les explicitant.

L'ordre du jour est clairement fixé par le Sénat sur la base des conclusions de la Conférence des présidents (al 1). Les conclusions sont immédiatement portées à la connaissance des sénateurs (al 8).

La Conférence des présidents détermine les semaines de séance et les répartit entre le Sénat et le Gouvernement (al 2). Au début de chaque session, puis au plus tard le 1er mars suivant, le Gouvernement informe la Conférence des présidents des textes dont il entend saisir le Sénat ainsi que la période envisagée pour leur examen (al 4).

La Conférence des présidents fixe les semaines réservées au contrôle de l'action du Gouvernement et à l'évaluation des politiques publiques (al 3) et programme les jours (un seul par mois) réservés à l'ordre du jour proposé par les groupes d'opposition et les groupes minoritaires et en détermine les modalités (al 5).

Elle prend également acte des demandes d'inscription par priorité présentées par le Gouvernement (al 6). En effet, l'examen, des projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale, des textes en navette depuis plus de six semaines et des projets de loi relatifs à l'État d'urgence, des autorisations visées à l'article 35 de la Constitution, peut à la demande du Gouvernement, être inscrit « par priorité » à l'ordre du jour (art 48 al 3 C.). Le Gouvernement peut aussi demander la tenue de jours de séance supplémentaires (art 28 C.).

L'ordre du jour peut être modifié à la demande du Gouvernement, d'un groupe ou de la commission compétente (al 7).

II.2. L'AGENDA DE LA SEMAINE

- **Les jours et horaires de séances**

L'Art 18, modifiant l'art 32 al 3 du Règlement, précise que le mardi matin (sous réserve des réunions de groupe) et après-midi, le mercredi après-midi et le jeudi matin et après-midi sont réservés au travail législatif. Rappelons que la Conférence des présidents a décidé que le jeudi de la quatrième semaine est réservé à l'initiative des groupes d'opposition et des groupes minoritaires. Le Sénat peut décider, sur proposition de la Conférence des présidents, du Gouvernement ou de la commission saisie au fond, de siéger le soir. Les séances ne sont plus encadrées par un horaire précis et il est fait explicitement référence aux séances du soir.

- **Les questions « cribles » du mardi après-midi : Art 30 insérant un art 75 ter dans le Règlement.**

L'ordre du jour du Sénat comporte **deux fois par mois des questions cribles** (dans les semaines où il n'y a pas de questions d'actualité). Leurs caractéristiques, la procédure en séance sont arrêtées par la Conférence des présidents qui fixe également la répartition de leur nombre en fonction de l'importance numérique des groupes.

Elles seraient regroupées de manière thématique et auraient lieu entre 16h30 et 17h15. Elles consisteraient dans une interpellation, pendant 2 minutes, d'un ministre sur un point précis, lequel répondrait pendant 2 minutes, l'auteur de la question disposant d'un droit de réplique d'une minute. Cette séance serait télévisée sur France 3 et les chaînes de la TNT.

- **Les réunions de groupe : Art 3 insérant un article 6 ter dans le Règlement.**

Elles ont lieu, « en principe », **le mardi matin**, à partir de 10h30.

- **Les réunions des commissions permanentes et spéciales : Art 8 réécrivant l'art 14 du Règlement.** Elles ont lieu « en principe » le mercredi matin ; si besoin est, le mardi avant les réunions de groupe et le cas échéant une autre demi-journée en fonction de l'ordre du jour en séance publique.

- **La commission des affaires européennes, la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes (art 8) se réunissent en principe en dehors des heures de séance et pour la première, le jeudi matin :** Art 28 insérant un art 73 ter dans le Règlement.
- **Idem pour les offices parlementaires, les autres délégations et instances :** Art 8-II insérant un art 23 bis dans le Règlement. Ils se réuniront en dehors des heures de séance, soit le midi, en soirée, le lundi et le vendredi.
- **Le mardi après-midi**, comme cela a été expérimenté pour le vote de la loi relative au Grenelle I, la Conférence des présidents aura la **faculté de prévoir** des explications de vote sur certains textes selon la forme dite du « **vote solennel** ». il s'agit d'un vote personnel qui aura lieu en salle des conférences.

II.3. L'ORGANISATION DES DEBATS : APPLICATION DE L'ART 42 DE LA CONSTITUTION

II.3.a. Les conditions de dépôt et d'examen des projets et propositions de loi

- **Le dépôt des projets et propositions de loi** est enregistré à la Présidence (art 12 modifiant l'art 24 du Règlement) : la date de dépôt effectif sera donc le jour de l'enregistrement du document à la présidence.

Ce dépôt fait l'objet d'une insertion au J.O. et d'une annonce en séance publique lors de la plus proche séance. Les projets et propositions de loi sont ensuite publiés et leur distribution fait l'objet d'une insertion au J.O. Le point de départ du délai pour demander la constitution d'une commission spéciale (2 jours francs voire d'1 seul en cas de procédure accélérée) part à compter du moment où le texte est à la fois disponible sur le site Internet et dans sa version imprimée à la distribution.

- **Le constat du non respect des règles de présentation des projets de loi** (art 15-5 modifiant l'art 24 du Règlement) :

La Conférence des présidents peut, dans un délai de dix jours suivant le dépôt d'un projet de loi, constater que les règles fixées par la L.O pour la présentation de ce projet de loi sont méconnues (exposé des motifs, études d'impact). Dans ce cas le projet de loi ne peut être inscrit à l'ordre du jour. En cas de désaccord entre la Conférence des présidents et le Gouvernement, le Président du Sénat ou le Premier ministre peut saisir le Conseil constitutionnel qui statue dans un délai de huit jours.

- **L'engagement de la procédure accélérée :** Art 13 insérant un art 24 bis dans le Règlement.

La procédure accélérée remplace la déclaration d'urgence. **Le Gouvernement fait part au Président du Sénat de son intention simultanément au dépôt du projet de loi et pour les propositions de loi** au plus tard dès leur inscription à l'ordre du jour, afin de mettre les Conférences des présidents des deux assemblées en capacité de s'y opposer.

Rappelons que dans le cas où elle serait saisie d'une décision d'opposition émise par la Conférence des présidents de l'Assemblée Nationale, la Conférence des présidents du Sénat est convoquée sans délai par le Président du Sénat. En outre, la procédure accélérée a pour effet de permettre au Gouvernement de convoquer une CMP après une seule lecture dans chaque assemblée et de lever le délai d'examen de six semaines minimum devant la première assemblée saisie et de quatre semaines devant la seconde, après le dépôt ou la transmission du texte (art 42 C.).

- **Les propositions de loi pourront être soumises pour avis au Conseil d'Etat** par le président de la première assemblée saisie, sauf si l'auteur de celle-ci s'y oppose (mise en œuvre de l'article 39 al 4 C.) Cette disposition est insérée dans la proposition de loi présentée par Bernard Accoyer précitée.

II.3.b. L'examen des projets et des propositions de loi en commission : Art 14 insérant dans le Règlement les art 28 bis et 28 ter après l'art 28 qui transcrit les dispositions constitutionnelles en les précisant et modifiant les art 42 et 50 du Règlement.

- **Un débat d'orientation préalable** (art 28 bis)

La Conférence des présidents a la faculté d'organiser peu de temps après le dépôt du projet de loi, un débat d'orientation en séance publique sans vote, pour que chaque groupe puisse exprimer son sentiment global sur le projet de loi concerné, « afin d'éclairer les travaux du rapporteur ».

- **Délais et modalités d'examen des textes en commission** (art 28 ter)

- **Lors d'une première réunion, au moins deux semaines avant la discussion en séance publique⁶ d'un texte, sauf dérogation accordée par la Conférence des présidents, sont examinés simultanément les amendements du rapporteur, ainsi que ceux des sénateurs, y compris ceux des sénateurs non membres de la commission** (« qui sont entendus sur décision de celle-ci ; ils se retirent au moment du vote », comme aujourd'hui -art 18-3R-) **afin d'établir le rapport et, le texte qui sera soumis à l'examen de la séance publique.** Ces amendements sont déposés au plus tard l'avant-veille de cette réunion, au secrétariat de la commission, et sont mis en distribution auprès des membres de la commission (un AMELI des commissions sera mis en place) et le cas échéant à la commission des finances et la commission des affaires sociales (cf. recevabilité financière et sociale des amendements). La décision du Conseil constitutionnel précitée conduit à ce que tous les amendements déposés et distribués comportent un exposé sommaire, y compris les amendements déposés en commission et ceux du rapporteur.

- **Lors d'une deuxième réunion, la commission détermine son avis sur tous les amendements déposés au texte issu des travaux de la commission, avant le début de leur examen en séance publique,** (qu'ils le soient par des sénateurs ou par le Gouvernement, et y compris ceux rejetés par la commission lors de la première réunion et qui auraient été redéposés).

- **Le rapport de la commission, disponible après la première réunion, présentera les opinions des groupes et le texte issu des travaux de la commission fera l'objet d'une publication séparée.**

- **Présence du Gouvernement en commission :** Art 9 modifiant l'art 18 du Règlement. Il faut rappeler que celle-ci a été rendue possible à tout moment de l'examen des textes par la décision du Conseil constitutionnel du 9 avril 2009.

- **Recevabilité des amendements :** Art 14 insérant un article additionnel après l'art 28 du Règlement et Art 21 réécrivant l'art 45 et modifiant les art 42 et 48 du Règlement.

La jurisprudence du Conseil constitutionnel conduit à une application plus « effective » des irrecevabilités financières⁷. La commission des finances exerce donc **le contrôle « a priori » de recevabilité des amendements au regard de l'article 40 C⁸** comme c'est le cas depuis le 1er juillet 2007), **mais aussi la recevabilité des amendements au regard de la LOLF⁹** qui n'était pas systématiquement contrôlée jusqu'alors (les amendements contraires à des dispositions de la LOLF faisaient l'objet d'un avis défavorable du rapporteur général). Enfin rappelons la compétence de la commission des affaires sociales pour examiner **la recevabilité sociale¹⁰** des amendements déposés.

Lors de la 1ère réunion de commission, le président de la commission saisie au fond se prononce, avec le cas échéant l'avis de la commission des finances ou des affaires sociales, sur la recevabilité financière et sociale des amendements au moment de leur dépôt en commission. S'ils sont déclarés irrecevables ils ne sont pas mis en distribution. La commission se prononce par **un avis écrit** transmis dans les meilleurs délais à leurs auteurs.

Le président de la commission des finances et le président de la commission des affaires sociales restent compétents pour se prononcer sur la recevabilité des amendements et sous-amendements **déposés en vue de la séance** ou sur les amendements rectifiés. Si l'irrecevabilité est prononcée, ces amendements ne seront pas distribués donc pas discutés.

La commission saisie au fond est compétente pour statuer (lors de la 2ème réunion) sur les autres recevabilités, à l'exception de celle de l'article 41 C . En effet, en 1ère lecture pour être recevables les amendements doivent s'appliquer effectivement au texte qu'ils visent ou s'agissant d'articles additionnels présenter un lien même indirect avec le texte (art 21 II-3 pour l'art 48 du Règlement). A partir de la 2ème lecture, la règle de l'entonnoir s'applique rendant irrecevable toute modification ou adjonction sans relation directe avec une disposition restant en discussion (art 21 de la proposition de résolution pour l'art 45 II-6 du Règlement et visant à y insérer la jurisprudence du Conseil constitutionnel).

Seuls le Gouvernement ou le Président du Sénat (jusqu'alors il n'y avait que le Gouvernement) peuvent invoquer, avant l'examen en séance ou en séance, l'art 41 C. (recevabilité des amendements au regard de la loi). En cas de désaccord, ils peuvent saisir le Conseil constitutionnel. La commission des lois pourra être consultée par le Président du Sénat pour la mise en oeuvre de cette irrecevabilité (art 21 de la proposition de résolution pour l'art 45-7 et 8 du Règlement).

La commission saisie au fond, tout sénateur ou le Gouvernement, peut à tout moment de la discussion en séance soulever une exception d'irrecevabilité fondée sur ces dispositions. L'invocation de cette exception est de droit et sans débat quand elle est affirmée par la commission au fond.

NB : Les dispositions relatives à l'organisation du débat d'orientation et à la procédure devant la commission ne s'appliquent pas aux projets de loi de révision constitutionnelle, aux projets de loi de finances et aux projets de lois de financement de la sécurité sociale.

II.3 c : Fonctions d'avis, de contrôle et d'évaluation des commissions permanentes :

- **Avis des commissions permanentes sur certaines nominations** (art 9 de la proposition de résolution modifiant les articles 18 et 42 du Règlement) : application de l'article 13 C. (nominations par le Président de la République) et des articles 56 C. (Conseil constitutionnel) et 63 C. (CSM).

Lorsque la Constitution ou la loi prévoit l'avis d'une commission permanente pour la nomination à certains emplois ou fonctions, le Président du Sénat saisit la commission compétente (déterminée par la loi) qui se prononce au scrutin secret.

- **Réaffirmation et renforcement des fonctions de contrôle, d'évaluation des politiques publiques et de suivi de l'application des lois par les commissions permanentes** : (art 11 proposition de résolution modifiant l'art 22 du Règlement)

II.3.d. Examen en séance publique : Art 14-III modifiant l'art 42 du Règlement.

- **Discussion en séance publique sur le texte de la commission**

La discussion des articles porte sur le texte adopté par la commission. Si la commission ne présente aucun texte ou si elle oppose la question préalable ou une exception d'irrecevabilité et que le Sénat la rejette, la discussion porte sur le texte du projet de loi ou de la proposition de loi tel qu'il a été déposé ou transmis, ou en cas de rejet par l'Assemblée nationale après transmission par le Sénat, sur le texte précédemment adopté par le Sénat. **Toutefois**, la discussion en séance des projets de révision constitutionnelle, des projets de loi de finances et des projets de loi de financement de la sécurité sociale porte, en première lecture devant la première assemblée saisie, sur le texte présenté par le Gouvernement et, pour les autres lectures, sur le texte transmis par l'autre assemblée (art 42 C.).

Remarque : En vertu d'un accord tacite s'agissant des propositions de loi examinées dans le cadre de la journée des groupes d'opposition et des groupes minoritaires, la commission saisie au fond, en cas de désaccord, n'adoptera ni d'exception d'irrecevabilité ni de question préalable et ne proposera pas de modification du texte à ce stade, afin de permettre à l'auteur de la proposition de loi de présenter et de défendre sa version de la proposition en séance publique. Toutefois, des amendements améliorant le texte pourront être adoptés en commission avec l'accord de l'auteur.

Pour les lectures après CMP, la discussion porte toujours sur le texte issu de la CMP.

II.3.d. L'organisation des débats

- **L'organisation de la discussion générale** : Art 17 insérant un art 29 ter dans le Règlement.

- L'ordre des intervenants :

Quand il s'agit d'un texte transmis par l'Assemblée nationale, la séance débute par le discours du Gouvernement et la présentation du rapport.

Désormais, après le Gouvernement et le rapporteur interviendront les porte-paroles des groupes - hors groupe représenté par le rapporteur (art 29 ter- 5 du Règlement), selon l'ordre du tirage au sort (art 29 ter -7 du Règlement).

Toutefois, **quand il s'agit d'une proposition de loi déposée au Sénat, la discussion en première lecture est ouverte par l'auteur de celle-ci pour 20 mn (Art 14 III de la proposition de résolution modifiant l'art 42 du Règlement) et se poursuit par la présentation du rapport.**

- Le temps de parole :

Comme aujourd'hui la Conférence des présidents **peut organiser la discussion générale des textes et des débats en fixant la durée globale du temps dont disposent les différents orateurs dans la discussion générale et les débats.** Ce temps est réparti par le Président du Sénat de manière à garantir à chaque groupe un temps minimum identique qui varie en fonction de la durée du débat et un temps pour les sénateurs non inscrits. Le temps restant est réparti entre les groupes en proportion de leur importance numérique (art 29 ter -1 et 2 du Règlement).

En outre et désormais, à défaut de décision différente de la Conférence des présidents, et sous réserves des dispositions spécifiques du Règlement, la durée standard pour la discussion générale des textes et pour tout débat inscrit à l'ordre du jour, sera fixée à deux heures réparties à la proportionnelle avec un temps minimum identique pour chaque groupe et un temps de cinq minutes pour les sénateurs non-inscrits (art 29 ter-3 du Règlement).

La Conférence des présidents garde également (comme aujourd'hui) la faculté de ne pas organiser le débat. Dans ce cas les inscriptions ne sont soumises à aucun délai et l'orateur peut s'exprimer dans la limite de 45 mn.

Les inscriptions de parole (art 29 ter- 4 du Règlement) sont faites au plus tard la veille du débat par les Présidents de groupe (avec indication de l'ordre des orateurs et la durée de leur intervention). La parole est donnée à tous les orateurs inscrits, en fonction le cas échéant du tirage au sort.

- Conformément à l'engagement pris lors de l'examen de la révision de la Constitution et de la loi organique relative à la procédure législative, la proposition de résolution **ne prévoit pas l'institution de la procédure du « temps global »** impartissant des délais pour l'examen d'un texte en séance, et déterminant les conditions dans lesquelles les amendements peuvent être mis aux voix sans discussion (art 17 à 19 de la L.O. précitée).

- **Aménagement de la clôture des débats** : Art 19 réécrivant l'art 38 du Règlement.

- Lorsqu'au moins deux orateurs d'avis contraire sont intervenus dans la discussion générale d'un texte, sur l'ensemble d'un article ou dans les explications de vote portant sur un amendement, un article ou l'ensemble du texte, le Président, un président de groupe ou le président de la commission saisie au fond (au lieu du président et de tout membre du Sénat) peut proposer la clôture (sauf pour la DG si celle-ci a été organisée).

- La Conférence des présidents se réunit immédiatement et se prononce sur l'organisation de la suite du débat à la majorité des 3/5ème.

- En cas de désaccord, la clôture prendrait effet immédiatement après que la parole ait été accordée à chaque groupe pour 5 mn.

- En cas de nouvelle demande de clôture lors de la même séance, et si cette clôture était acceptée, le principe d'un droit de parole de cinq minutes pour chaque groupe serait accepté tout au long de la séance en cours.

Remarque : ainsi en cas de désaccord et après avoir essayé de trouver un accommodement sur la suite du débat, dans le cadre de cette nouvelle procédure, tous les groupes disposeront d'un droit de parole de 5 mn alors qu'aujourd'hui l'expression d'un orateur « pour » et d'un orateur « contre » suffit pour clôturer la discussion.

- **Délai de dépôt des amendements :**

Il n'est pas fait mention de délai de dépôt des amendements nouveaux. C'est donc l'art 50 du Règlement du Sénat qui continue de s'appliquer : « à la demande de la commission intéressée, la Conférence des présidents peut décider de fixer un délai limite pour le dépôt des amendements ». Il est juste précisé (art 14 IV) que ce délai limite ne s'applique pas pour les amendements du Gouvernement et de la commission saisie au fond et qu'il est reporté au début de la discussion générale lorsque le rapport de la commission n'a pas été publié la veille de la discussion.

- **Discussion des amendements**

- **Discussion commune à l'exception des amendements de suppression :** Art 23 modifiant l'art 49 du Règlement. Les amendements sont discutés et mis au vote dans l'ordre suivant : les amendements de suppression, puis les autres amendements en commençant par ceux qui s'écartent le plus du texte etc. Désormais, s'ils sont en concurrence, et sauf décision contraire de la Conférence des présidents ou décision du Sénat sur proposition de la commission saisie au fond, ils pourront faire l'objet d'une discussion commune, à l'exception des amendements de suppression.

- **Le temps de présentation des amendements :** Art 24 modifiant l'art 49 du Règlement. Il passe à 3mn. Mais le temps de parole sur article ou les explications de vote demeure fixé à 5 mn et leur nombre n'est pas limité.

- **L'organisation des autres débats et questions se déroulant en séance publique**

- **Débat sur une question orale avec débat :** Art 17-III réécrivant l'art 82 du Règlement.

Au-delà du fait que l'auteur de celle-ci dispose de 20 mn à l'ouverture de la discussion, **l'auteur de la question et chaque orateur peuvent utiliser une partie de leur temps pour répondre au Gouvernement.** En cas d'empêchement, l'auteur de la question peut se faire suppléer par l'un de ses collègues. Les dispositions de l'art 29 ter du Règlement relatif à l'organisation des débats s'appliquent aux orateurs suivants.

- **Organisation des débats thématiques de l'article 50-1 de la Constitution :** Art 20 modifiant l'art 39 du Règlement.

Il s'agit d'une nouveauté. Lorsque le Gouvernement fait une déclaration sur un sujet donné au Sénat, celle-ci donne lieu à un débat. **Si la déclaration du Gouvernement sur un sujet déterminé est faite à la demande d'un groupe parlementaire, le président du groupe ou son représentant intervient après le Gouvernement.** Si le Gouvernement demande un vote sur sa déclaration, le vote a lieu au scrutin public ordinaire, sans explication de vote.

- **Les débats d'initiative sénatoriale :** Art 29 insérant un art additionnel 73 octies dans le Règlement.

Cette nouvelle catégorie de débats a été créée notamment pour « favoriser l'exploitation des travaux d'information et de contrôle des commissions ou des autres instances ». Ces débats, à la demande d'un groupe ou d'une commission, peuvent être inscrits à l'ordre du jour sur proposition de la Conférence des présidents dans la semaine de contrôle ou dans la journée mensuelle réservée à l'opposition et aux groupes minoritaires.

Cette nouvelle catégorie de débat devrait permettre au Sénat de développer sa réflexion prospective, en s'appuyant, le cas échéant, sur les travaux de contrôle réalisés par les commissions et délégations. **Le débat est ouvert par l'auteur de celle-ci.**

- **Examen des propositions de résolutions de l'art 34-1 C** : Art 25 insérant un art 50 bis.

Ces nouvelles propositions de résolution peuvent être déposées (en nombre illimité) par un ou plusieurs sénateurs ainsi qu'au nom d'un groupe politique par son président. Elles ne peuvent pas être rectifiées après leur inscription à l'ordre du jour. Elles ne peuvent être envoyées à une commission permanente. Dès leur dépôt, elles sont transmises au Premier ministre qui se prononce sur leur recevabilité avant leur inscription à l'ordre du jour (son adoption ou son rejet ne doit pas être de nature à mettre en cause sa responsabilité ni contenir des injonctions à l'égard du Gouvernement). Elles ne peuvent être inscrites à l'ordre du jour moins de six jours après leur dépôt. Toute inscription à l'ordre du jour doit être adressée au Président au plus tard 48 heures avant que son inscription soit décidée.

- **Les questions orales avec débat sur des sujets européens** : Art 28 insérant un art 73 sexies dans le Règlement.

Outre que l'auteur de la question dispose de 20 mn (contre 10 aujourd'hui) et que les dispositions de l'article 82 s'appliquent (possibilité de répondre au Gouvernement), **un sénateur représentant la commission des affaires européennes et un sénateur représentant la commission compétente pourront intervenir chacun pour 15 mn.**

- **La motion par laquelle un projet de loi autorisant la ratification d'un traité relatif à l'adhésion d'un État à l'Union européenne peut être soumis au Congrès et non au référendum** devra être déposée dans les 15 jours de la délibération du projet de loi en conseil des ministres : Art 28 insérant un art 73 septies dans le Règlement.

La motion est envoyée à la commission des affaires étrangères et de la défense et éventuellement pour avis à la commission des affaires européennes. La motion doit être discutée dans un délai de trois mois à compter de son dépôt et adoptée à la majorité des 3/5ème avant d'être transmise à l'Assemblée nationale. Lorsque le Sénat est saisi d'une motion adoptée par l'Assemblée nationale, le président du Sénat en transmet le texte au Président de la République.

- **L'autorisation de la déclaration de guerre** est donnée au Gouvernement par scrutin public à la tribune et la prolongation de l'état de siège par un scrutin public ordinaire : Art 27-I réécrivant l'art 73 du Règlement. Quant à la communication **concernant l'engagement des forces armées à l'étranger**, cette information peut donner lieu à un débat sans vote (Art 27-II insérant un art 73-1-1 dans le Règlement). Pour la prolongation de l'intervention des forces armées à l'étranger au-delà de 4 mois, le Sénat statue, après débat par scrutin public ordinaire, sans aucune explication de vote (art 73-1-2 dans le Règlement).

- **Vote sans débat des conventions internationales ou fiscales selon la procédure d'examen simplifiée**, décidée par la Conférence des présidents à la demande du Président du Sénat, du président de la commission saisie au fond, d'un président de groupe ou du Gouvernement à moins que l'une de ces deux autorités ne s'y oppose. Le président de séance met directement aux voix l'ensemble du projet de loi. Un président de groupe peut demander le retour à la procédure normale : Art 22 insérant un art 47 decies.

• **Adoption des résolutions européennes** : Art 28 insérant un chapitre XI bis dans le Règlement après l'article 73 et comprenant les art 73 bis à 73 septies.

NOTA : le président de la commission des affaires européennes rappelle dans un document présentant les évolutions apportées au travail de cette commission qu'avec le nouvel art 88-4, la commission des affaires européennes est saisie de tous les projets d'actes européens, qu'ils aient ou non un caractère « législatif ».

Le Sénat peut adopter des résolutions sur « tout document » émanant d'une institution de l'Union.

La commission a déjà fait usage de ces nouvelles dispositions en utilisant des avant-projets de règlements, des documents de travail et même un appel à candidature pour servir de base à des propositions de résolution. L'objectif est d'intervenir au début du processus de décision afin d'avoir une influence.

- **Art 73 quater** : la commission des affaires européennes reçoit la responsabilité de diffuser les textes européens à l'ensemble des sénateurs. Pour améliorer la coopération en amont entre la commission des affaires européennes et les commissions permanentes il est proposé que le président de la commission compétente nomme un représentant chargé de participer à l'examen par la commission des affaires européennes d'un projet ou d'une proposition d'acte ou de tout document européen.

- **Art 73 quinques 2** : Dès lors qu'un texte sera soumis au Sénat dans le cadre de l'art 88-4, la **commission compétente au fond aura 15 jours pour s'en saisir directement. Si elle s'en saisit, elle devra adopter une proposition de résolution dans un délai d'un mois, puis se prononcer dans un délai de 15 jours maximum sur les amendements extérieurs éventuels** qui peuvent être déposés par tout sénateur. **A l'issue de ce délai**, le rapport de la commission auquel est joint le cas échéant le texte de la proposition de résolution qu'elle a adopté est publié et distribué.

- **Art 73 quinques 3** : Tout sénateur peut déposer une proposition de résolution. Celle-ci est envoyée à la commission compétente lorsqu'elle s'en saisit directement. **Hormis ce cas particulier où la commission au fond se saisit directement, la commission des affaires européennes** reçoit une compétence générale pour les textes européens. **Elle instruit préalablement tous les textes** dont une commission permanente ne s'est pas saisie directement ainsi que les propositions de résolution des sénateurs. Elle dispose d'un délai d'un mois pour rejeter ou adopter la proposition de résolution éventuellement amendée. Le rapport de la commission avec le cas échéant la proposition de résolution qu'elle a adoptée, est publié et distribué. La commission compétente au fond aura alors un mois pour se prononcer sur une proposition de résolution transmise par la commission des affaires européennes.
- Si dans un délai d'un mois suivant la transmission par la commission des Affaires européennes, la commission permanente ne s'est pas prononcée, elle sera réputée avoir adoptée la PPR de la commission des affaires européennes (**art 73 quinques 4**).
- La proposition de résolution adoptée dans les conditions ci-dessus deviendra résolution du Sénat au bout de 10 jours, à moins qu'elle n'ait été inscrite à l'ordre du jour de la séance publique (**art 73 quinques 5**).
- Si l'inscription à l'ordre du jour est décidée, la commission des affaires européennes peut exercer les compétences attribuées aux commissions saisies pour avis. Les résolutions européennes sont transmises au Gouvernement et à l'Assemblée nationale (**art 73 quinques 6 et 7**).

¹ Pour le groupe socialiste : JP Bel, B. Frimat, R. Badinter, Y. Bodin, JP. Godefroy, G. Miquel, D. Raoul, JP. Sueur et C. Tasca.

² Certains articles de la Constitution sont entrés immédiatement en application comme l'autorisation par le Parlement de la prolongation d'une intervention des forces armées à l'étranger au-delà de 4 mois, d'autres sont entrés en vigueur le 1er mars 2009 comme la discussion en séance sur le texte de la commission, le respect d'un délai minimum entre le dépôt ou la transmission d'un texte et son examen en séance, le partage de l'ordre du jour.

³ En effet, la commission des affaires sociales à l'image de la commission des finances nommera un rapporteur général.

⁴ L'Assemblée nationale a porté le nombre de ses commissions permanentes à huit. La commission des affaires culturelles et sociales est scindée en deux ainsi que la commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire qui est divisée en une commission du développement durable et de l'aménagement du territoire et une commission des affaires économiques.

⁵ Il est précisé que les PLFSS sont transmis de droit à cette commission.

⁶ Ce délai d'au moins deux semaines (délai minimum) doit être compatible avec les délais de l'article 42 de la Constitution qui dispose que la discussion en première lecture d'un projet de loi ou d'une proposition de loi ne peut intervenir devant la première assemblée saisie, qu'à l'expiration d'un délai de six semaines et devant la seconde assemblée saisie qu'à l'expiration d'un délai de quatre semaines à compter de sa transmission. Il faut souligner que dans les deux cas il s'agit de délais minimum. Notons aussi que ces délais ne s'appliquent pas en cas de procédure accélérée aux projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale, ni aux projets de loi relatifs aux états de crise. Les lectures suivantes ne sont pas soumises à des délais particuliers. Il appartient donc au Gouvernement de garantir des délais suffisants entre le moment où il dépose ou transmet un texte et la date d'inscription à l'ordre du jour et à la Conférence des présidents de veiller à ne pas déroger à ce délai minimum, mais au contraire à aller au-delà.

⁷ La décision du Conseil constitutionnel du 14 décembre 2006 impose le contrôle de la recevabilité des amendements au regard de l'article 40 au moment de leur dépôt.

⁸ « Les propositions et amendements formulées par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique.»

⁹ Les amendements à caractère financier ne peuvent être intégrés que dans une loi de finances.

¹⁰ Seules les lois de financement peuvent créer ou modifier des mesures de réduction ou d'exonération de cotisations de sécurité sociale non compensées aux régimes obligatoires de base (article L.O 111-3 du code de la sécurité sociale).

¹¹ L'article 41 issu de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 permet au président de l'assemblée d'opposer l'irrecevabilité fondée sur le respect du domaine de la loi.



Note de travail

Proposition de loi tendant à favoriser l'accès au crédit des petites et moyennes entreprises

I - PRÉSENTATION DE LA PROPOSITION DE LOI (AVANT DISCUSSION À L'ASSEMBLÉE NATIONALE)

- **Le contexte** - 2,9 millions d'entreprises vulnérables, dont les besoins en financement restent importants, alors qu'elles sont confrontées au **durcissement du crédit** : la moitié des PME

restreignent leurs investissements et réduisent d'elles-mêmes leurs demandes de crédits, alors que 63 % de ces entreprises déclarent avoir besoin d'au moins un financement tout en rencontrant, pour 60 % d'entre elles, des obstacles à l'obtention de ces financements.

- Aujourd'hui, la majorité des PME s'estimant fragilisées par la crise, et toutes constatant des difficultés dans leurs relations avec les banques, ces entreprises éprouvent un **sentiment d'insécurité**, conforté par la **frilosité de la grande majorité des établissements bancaires**.

- Les PME sont par ailleurs attentives à la destination effective du plan d'aide décidé par les pouvoirs publics et veulent être assurées que les sommes mobilisées leur seront bien redistribuées. **La question de la transparence est essentielle** : l'opacité reprochée aux banques réclame un fléchage amélioré et un contrôle renforcé.

- Enfin, les PME sont à la recherche de **financements externes** leur permettant de développer leurs projets ou d'améliorer leur gestion.

- **Les PME ont besoin d'être sécurisées**

- Les entrepreneurs doivent avoir une **meilleure visibilité des conditions qui entourent l'octroi des concours bancaires** : un chef d'entreprise ne doit pas se voir couper ou réduire brutalement ses lignes d'escompte ou de découvert, sans annonce préalable et sans aucune explication.

- **Les PME sont dans une situation d'asymétrie d'information par rapport aux banques** : elles ne reçoivent communication de leur notation annuelle par la Banque de France qu'avec un très grand décalage (en général 6 mois) et leur situation financière a souvent eu le temps de changer entre temps : pour obtenir une plus grande transparence dans la relation contractuelle entre l'entrepreneur et son établissement bancaire, la notation interne d'une entreprise doit pouvoir lui être communiquée.

- Dans un contexte dans lequel les établissements bancaires bénéficient de la garantie de l'État et s'engagent à poursuivre leur engagement auprès des entreprises, il est essentiel que soit assurée la **traçabilité des encours de crédits consentis par les banques**.

- Contrairement aux grandes entreprises, les PME ne disposent pas de sources de financement suffisamment diversifiées, les fonds d'investissement s'orientant surtout vers les PME innovantes ou les « grosses » PME, et les petites entreprises ayant souvent pour seul interlocuteur leur banquier : les sources de financement des PME peuvent être diversifiées par l'orientation de l'épargne investie dans l'assurance vie.

Assemblée nationale

- PPL n° 1227, déposée le 29 octobre 2008
- Rapport n° 1516 (Chantal Brunel, députée UMP de Seine et Marne)
- Texte établi par la commission n° 1516
- Discussion en séance publique : 17 mars 2009

Sénat

- PPL n° 288
- Rapporteur : P. Marini
- Examen en commission des finances : 27 mai 2009
- Discussion en séance publique : 3 juin 2009

- **L'objectif : faciliter la restauration de la liquidité du système bancaire :**
 - en assurant une plus grande transparence dans les relations contractuelles entre les banques et les établissements de crédit, **en encadrant le désengagement des banques dans les PME** ;
 - en favorisant **la diversité des sources de financement** des PME ;
 - en permettant **une meilleure traçabilité des modes de financement** des entreprises, en particulier par les banques, afin d'obtenir une vision fidèle de l'état et de l'évolution de l'accès au crédit des PME.

- **Les moyens proposés** - La PPL ne vise pas à renforcer les moyens financiers alloués au financement des PME, mais à assurer à celles-ci la transparence de leurs modalités d'accès au crédit, à les inciter à une plus grande diversité de leurs sources de financement, et à obtenir une meilleure lisibilité de leurs conditions réelles d'accès au crédit.

Le texte se décline selon quatre axes principaux :

- **Assurer la transparence des relations contractuelles** entre l'entreprise et l'établissement de crédit, en encadrant le désengagement des banques de leurs concours aux PME (article 1er), et en permettant à l'entreprise de connaître sa notation par l'établissement bancaire (article 2).
- Assurer un suivi régulier des encours de crédits bancaires consentis aux PME pour essayer d'obtenir **une certaine traçabilité de l'évolution de l'accès au crédit** des PME (articles 4 et 5).
- **Diversifier les sources de financement** des PME par l'instauration d'une obligation d'investissement d'une fraction des contrats d'assurance vie dans le capital des PME (article 3).
- **Aider les jeunes entreprises**, par la création d'un prêt spécifique pour les entreprises de deux à cinq ans. (article 6)

II - LES DISPOSITIFS DU PROJET DE LOI (APRÈS MODIFICATION PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE)

Article 1er - Obligation, pour les banques, de notifier par écrit, et avec un préavis, la diminution ou l'interruption de facilités accordées

- Meilleur encadrement du désengagement de la banque, qui doit faire l'objet d'une procédure renforcée d'alerte, seul moyen de responsabiliser le banquier.
 - Il s'agissait primitivement de restreindre les conditions de désengagement d'une banque des crédits réguliers qu'elle fournit à une entreprise, ce désengagement ne pouvant être interrompu ou réduit que si la banque le notifie par écrit et après un préavis de 60 jours.
 - La nouvelle rédaction de cet article intègre dans le code monétaire et financier la fixation à 60 jours du délai de préavis pour toute réduction ou interruption d'un concours bancaire à une entreprise. Mais elle fixe aussi l'obligation des banques de motiver leurs décisions de suspension ou d'interruption d'un prêt bancaire à une entreprise quand cette dernière le demande.
- ⇒ Le caractère facultatif de cette motivation a été justifié par la crainte que des procédures contentieuses dissuadent les banques de consentir des prêts aux PME.

Article 2 - Obligation, pour les banques, de communiquer aux PME qui sollicitent un crédit les notations internes qui, de leur point de vue, déterminent la capacité de financement des entreprises

- La mise en œuvre de la législation Bâle II et la faculté optionnelle pour l'établissement de crédit de recourir à la notation interne à compter du 1er janvier 2008 nécessitent la mise en œuvre d'une telle disposition : cette notation a été reprise dans une directive communautaire de 2006, et transposée en droit français par un arrêté du 20 février 2007.

- Cette transmission écrite sera justifiée et devra avoir lieu au minimum une fois par an. En l'absence d'une telle transmission, ou si elle juge l'explication insuffisante, l'entreprise en question pourra saisir la Banque de France ou un médiateur, dont l'instauration est renvoyée à un éventuel décret en Conseil d'Etat.

⇒ La nouvelle rédaction de cet article, supprime, comme pour l'article 1er, l'obligation de justification, et ne la maintient que si l'entreprise la demande explicitement, afin de préserver la confidentialité.

Article 3 - Obligation, à compter du 1er janvier 2009, pour les sociétés d'assurance-vie, d'investir à hauteur d'au moins 2 % dans le capital des PME.

- L'article a été modifié pour tenir compte du fait que le principe de l'obligation mentionnée serait contraire au droit communautaire, et que cet objectif est déjà atteint.

- Justification du recours à la loi : alors qu'en 2004 et 2007, la Fédération française des sociétés d'assurances (FFSA) s'était engagée à accroître les investissements dans les PME jusqu'à 2 % de l'encours des contrats d'assurance-vie à l'horizon 2012, cet investissement ne représenterait aujourd'hui que 1,65 % des actifs gérés.

- Un rapport sera rendu public annuellement.

⇒ La nouvelle rédaction de cet article (rendue obligatoire par le droit communautaire) ne mentionne plus qu'un rapport de l'autorité de contrôle des assurances et des mutuelles sur l'usage des placements des sociétés d'assurance vie qui concourent au financement des PME non cotées : ce rapport devra distinguer la part des sociétés d'assurances-vie investie dans le capital des PME. En effet, l'article 24 de la directive concernant l'assurance-vie dispose que « les États membres n'exigent pas des entreprises d'assurance qu'elles effectuent des placements dans des catégories d'actifs déterminées ».

De son côté, la profession affirme qu'elle a déjà atteint cet objectif, avec 25,8 M€ investis dans le non coté, soit 2,01 % du total des placements.

Article 3 bis - Diminution de la rémunération versée par la Caisse des dépôts aux banques qui ne consacrent pas au financement des PME les sommes « décentralisées » perçues au titre de la collecte du Livret A et du Livret Développement Durable (amendement proposé par Jean-Pierre Balligand, socialiste, Aisne)

- Diminution de la rémunération des banques au titre de la collecte du livret de développement durable (LDD) et du livret A si elles n'affectent pas les fonds au financement des PME.

- Centralisation à la Caisse des dépôts et consignations des dépôts qui ne satisfont pas à ladite obligation.

⇒ L'amendement adopté par l'Assemblée nationale avait déjà été défendu lors du débat sur la loi de modernisation de l'économie (LME) et avait été rejeté. Or, selon le ministère de l'économie, seulement 55 % des fonds collectés sont réellement affectés au financement des PME. De plus, alors que 17 M€ ont été « décentralisés » par anticipation à l'automne 2008 pour financer les PME, l'Observatoire du crédit a noté que l'encours des crédits mobilisés à cet effet n'a augmenté que de 0,14 % entre septembre et décembre 2008, soit 300 M€.

Article 5 - Obligation, pour les banques, de rendre publics les montants des financements accordés aux entreprises créées depuis moins de 3 ans, et aux PME

- Il s'agit de s'assurer que les banques contribuent réellement au financement de ces entreprises, récentes ou PME, par :

- la publication par les établissements bancaires d'un rapport mensuel sur les montants des financements accordés,

- et par la publication, chaque année, de la part et du volume des encours de crédit accordés.

⇒ La nouvelle rédaction de l'article 5 regroupe en un même article les dispositions des articles 4 et 5 de la proposition de loi initiale.

- La Banque de France publie chaque trimestre la part et le volume des encours de crédits et de nouveaux crédits consentis par les banques aux entreprises créées depuis moins de trois ans ainsi qu'aux PME. Ces données doivent préciser, pour ces deux catégories d'entreprises, le nombre concerné.
- Le renoncement au suivi des entreprises de moins d'un an a été motivé par le rapporteur, d'une part, parce que leur taux de mortalité est très élevé, d'autre part parce que la Banque de France ne connaît que les entreprises ayant souscrit un emprunt au-delà d'un seuil de 25 000 €.
- La définition communautaire des PME est délaissée, afin d'écarter des statistiques les holdings, les sièges sociaux et les sociétés immobilières.

Article 5 bis - Lorsqu'un assureur crédit renonce à garantir les créances détenues par son assuré sur un client :

- il doit motiver sa décision auprès de l'assuré,
- mais seulement si l'assuré en fait la demande.

Article 5 ter - Les assureurs crédit doivent transmettre chaque trimestre à l'autorité de contrôle des assurances et des mutuelles :

- le montant des encours de crédit client garantis
- et le nombre de risques souscrits en France.

Article 6 bis - Les sociétés à responsabilité limitée et les sociétés par actions simplifiées, unipersonnelles, sont dispensées de l'obligation d'établir un rapport de gestion :

- dès lors qu'elles ne dépassent pas, à la clôture d'un exercice, deux des trois seuils fixés par décret en Conseil d'État,
- qui sont le total de leur bilan, le montant de leur chiffre d'affaires hors taxe et le nombre moyen de leurs salariés au cours de l'exercice.

Article 6 ter - Maintien de l'obligation, pour les sociétés transférées d'Euronext vers Alternext, et pour leurs actionnaires, de l'obligation de déclarer les franchissements de seuil auprès de l'Autorité des marchés financiers.

Article 6 quater - Protection des actionnaires minoritaires, par l'information de la candidature des sociétés au transfert d'Euronext vers Alternext.

Article 6 quinquies - Période de transition durant laquelle le droit des offres publiques continuera de s'appliquer aux sociétés qui auront été transférées d'Euronext vers Alternext.

⇒ L'introduction dans la PPL de ces trois derniers nouveaux articles à l'Assemblée nationale a été justifiée par le fait qu'Euronext serait aujourd'hui, pour les grosses PME, à la fois trop cher et trop complexe.

Article 6 sexies - Obligation, pour les banques, de créditer les comptes au plus tard un jour après toute opération financière (amendement J-P. Balligand, socialiste, Aisne)

- La date de valeur d'une opération bancaire ne peut différer de plus d'un jour la date retenue pour sa comptabilisation.



Dossier de presse

LE GROUPE SOCIALISTE COMMUNIQUE

Pour que vive l'université laïque et républicaine

Dossier de presse de la Conférence de presse organisée par le Groupe socialiste, le 19 mai 2009 ; sur l'accord Vatican-Etat français sur la délivrance des titres universitaires : une atteinte à la laïcité

Les Sénateurs socialistes déposent un recours devant le Conseil d'Etat contre le décret du 16 avril 2009 permettant la reconnaissance par le Vatican des diplômes des universités catholiques

Les Sénateurs socialistes considèrent que la mise en œuvre de l'accord conclu le 18 décembre 2008 entre la France et le Saint-Siège constitue une atteinte particulièrement grave au principe de laïcité de l'enseignement. La ratification de cet accord, qui met fin au principe fondamental du monopole de l'Etat sur la collation des grades et diplômes aurait dû faire l'objet d'une autorisation parlementaire. Par ailleurs, le gouvernement risque de raviver inutilement les querelles sur la laïcité. C'est pourquoi les sénateurs socialistes ont décidé de déposer un recours en annulation devant le Conseil d'Etat contre le décret portant publication de cet accord.

Une nouvelle atteinte aux prérogatives du Parlement

Avec l'accord du 18 décembre sur la reconnaissance des grades et diplômes universitaires signé avec le Saint-Siège, le gouvernement abolit par un simple décret **un des principes fondamentaux de notre enseignement laïc et républicain : le monopole de l'Etat sur la collation des grades et des diplômes**. Les Sénateurs socialistes considèrent que le gouvernement n'avait pas compétence pour modifier un tel principe par voie réglementaire. L'article 53 de la constitution prévoit que les accords modifiant des dispositions de nature législative ne peuvent être ratifiés qu'après autorisation du Parlement. Or, à aucun moment le Parlement n'a été saisi de cet accord. Au contraire, l'administration a tout fait pour décourager la curiosité des parlementaires.

Il est évident que cet accord entre dans le domaine de la loi tel qu'il est défini par l'Article 34 de la Constitution, puisqu'il affecte les « principes fondamentaux de l'enseignement ». Mais, encore une fois, le gouvernement passe en force, sans discussion devant le parlement. C'est une nouvelle preuve des reculs des droits du Parlement.

La fin du monopole de l'Etat sur la collation des grades et des diplômes

Le principe de monopole de l'Etat sur la collation des grades et des diplômes, énoncé par l'article 1er de la loi du 16 mars 1880, est au cœur du dispositif universitaire républicain. Il est la principale barrière contre la fragmentation des enseignements supérieurs. Il aura suffi d'une signature du Ministre des Affaires étrangères pour le mettre à bas.

En permettant au Saint-Siège de viser les diplômes, et donc le contenu des enseignements, des établissements catholiques d'enseignement supérieur français, le gouvernement a tout simplement commis une grave atteinte au principe de laïcité. **En effet, il s'agit ni plus ni moins que de permettre à une religion de donner son imprimatur à des diplômes pourtant déjà régis par le droit français.**

La logique du discours du Latran mise en actes

Encore une fois, **les exigences européennes servent de prétexte. Jamais l'Union Européenne n'a demandé à la France de signer cet accord avec le saint-Siège. Le gouvernement se range derrière le processus de Bologne. Pourtant, au sens de ce processus, les établissements catholiques d'enseignement supérieur relèvent bien du droit français, et non de l'autorité du Saint-Siège.**

En réalité, **cet accord n'est qu'une première mise en acte des promesses faites par Nicolas Sarkozy lors de son discours à Saint-Jean de Latran. On voit d'ailleurs bien la conception que se fait le Président de la République de la laïcité. Il appelait de ses vœux une « laïcité ouverte » ; il supprime l'un des instruments fondamentaux de l'enseignement supérieur laïc. Il proclamait que "jamais l'instituteur ne pourra remplacer le pasteur ou le curé" ; il permet au Vatican de remettre la main sur une partie de notre système universitaire. Il ne s'agit pas d'ouverture de la laïcité, mais bien d'un abandon.**

Irresponsabilité gouvernementale après le mouvement universitaire

Le dépôt d'un recours en annulation devant le Conseil d'Etat est une action inhabituelle pour un groupe parlementaire. Mais il s'agit aujourd'hui d'une nécessité absolue. En effet, les sénateurs socialistes tiennent à exprimer leur plus vive inquiétude face à l'attitude irresponsable de ce gouvernement.

Le paradigme laïc est aujourd'hui une évidence pour nos concitoyens. Dans le système universitaire, le système des conventions entre les établissements catholiques et l'Université publique fonctionne très correctement, et les diplômes de ces étudiants sont le plus souvent reconnus. Pourquoi alors prendre le risque insensé de ranimer la guerre scolaire ?

On se souvient de l'émotion qu'avait exprimée la Conférence des Présidents d'Universités dans sa lettre ouverte au président de la République en janvier dernier. Alors qu'il est englué dans un conflit universitaire sans précédent, le gouvernement n'a pas hésité à donner un nouveau motif de mécontentement aux professeurs et étudiants.

Cet accord n'était demandé par personne dans le monde universitaire, pas même par les établissements catholiques dont certains s'inquiètent déjà d'une reprise en main conservatrice de leurs enseignements par les autorités du Vatican.

diffusé le 19 mai 2008



Dossier de presse

ELÉMENTS JURIDIQUES

Recours en annulation contre le décret du 16 avril 2009

• LA DECISION ATTAQUEE

⇒ Le 18 décembre 2008, un accord sur la reconnaissance des grades et des diplômes dans l'enseignement supérieur et son protocole d'application, ont été signés entre la République Française et le Saint-Siège. Cet accord a pour objet, d'une part, la reconnaissance des périodes d'études, des grades et des diplômes et, d'autre part, la lisibilité des grades et des diplômes de l'enseignement supérieur. Ce texte a été approuvé par échange d'instruments entre le Ministre des Affaires étrangères Bernard Kouchner et le Secrétaire pour les relations avec les Etats du Saint Siège, Mgr Dominique Mamberti.

⇒ Cet accord, entré en vigueur le 1er mars, a été publié par le décret n°2009-427 du 16 avril 2009, paru au Journal Officiel le 19 avril 2009. Dans le cas d'un accord international en forme simplifiée comme celui-ci, la publication vaut approbation et permet l'entrée en vigueur de l'accord en droit français.

⇒ C'est contre ce décret que les Sénateurs socialistes ont décidé de déposer un recours en annulation devant le Conseil d'Etat.

I. LA RATIFICATION PAR VOIE REGLEMENTAIRE : UNE ATTEINTE AUX PREROGATIVES DU PARLEMENT

⇒ **L'introduction d'un accord en droit français nécessite une ratification par autorisation parlementaire (art 53 C.) lorsque la convention publiée modifie des dispositions de nature législative :**

- Depuis 1998, le Conseil d'Etat s'estime depuis 1998 compétent pour examiner la régularité de la ratification (CE, ass., 18 déc. 1998, SARL du parc d'activités de Blotzheim. Ce revirement de jurisprudence est en partie motivé par le souci de protéger les prérogatives parlementaires prévues par l'article 53 de la Constitution.

- **Article 53 de la Constitution et interprétation des « dispositions de nature législative » :** Si la ratification demeure une compétence appartenant à l'exécutif, ce dernier ne peut intervenir, dans les cas énumérés par l'article 53, qu'après que le Parlement l'y ait autorisé.

- **Hypothèse d'une ratification irrégulière du fait de l'absence d'intervention parlementaire :** Lorsque l'exécutif procède à la ratification sans avoir obtenu d'autorisation parlementaire pour un traité relevant de l'une des catégories énumérées par l'article 53, **il est possible d'attaquer le décret de publication du traité en cause devant le juge de l'excès de pouvoir et d'en obtenir l'annulation.** Le juge administratif a ainsi fait une première application positive de la jurisprudence "SARL du parc d'activités de Blotzheim" dans l'arrêt "Bamba Dieng" du 23 février 2000.

⇒ **L'accord entre la France et le Vatican du 18 décembre 2008 modifie des dispositions de nature législative puisqu'il porte une limite nouvelle au monopole de l'Etat sur la collation des grades et diplômes :**

- **L'Article 34 de la Constitution** prévoit qu'est de la compétence exclusive du législateur la « détermination des principes fondamentaux de l'enseignement ».

- **Les limites apportées au monopole étatique de la collation des grades** (CE, 25 juin 1969, Synd. autonome personnel enseignant facultés droit et sciences économiques : Rec. CE 1969, p. 325) sont parties intégrantes de cette compétence législative.

- **Principe du monopole étatique sur la collation des grades** : Les établissements d'enseignement supérieur privés ne peuvent porter le titre d'université (C. éduc., art. L. 731-4). En aucun cas ces établissements ne peuvent délivrer les grades et titres nationaux, le monopole des jurys de l'État, institué en 1880, ayant été réaffirmé d'abord par le Conseil d'État dans le silence de la loi de 1968 (CE, ass., 25 juin 1969, Synd. autonome personnel enseignant facultés droit et sciences économiques de l'État), puis, après un texte transitoire en 1971, par la loi de 1984 elle-même (C. éduc., art. L. 613-1 et L. 613-7).

⇒ Le décret du 16 avril 2009 est entaché d'incompétence et viole l'article 53 de la Constitution, dès lors qu'il n'a pas été précédé de l'autorisation de ratification du Parlement, alors que l'Accord du 18 décembre 2008 entre la France et le Saint-Siège relève des accords et traités internationaux visés par l'article 53 de la Constitution, qui ne peuvent être ratifiés ou approuvés qu'en vertu d'une loi.

II. LA FIN DU MONOPOLE DE L'ETAT SUR LA COLLATION DES GRADES ET DIPLOMES : UNE ATTEINTE AUX PRINCIPES CONSTITUTIONNELS DE LAÏCITE ET D'EGALITE.

⇒ Au-delà du mode d'introduction de ce traité dans notre droit, le recours formé par les sénateurs socialistes repose sur une contestation de la conformité de l'accord du 18 décembre 2008 avec des dispositions d'ordre constitutionnel. Le Conseil d'Etat considérant que la Constitution prime sur les accords internationaux, les sénateurs sont fondés à demander l'annulation du décret du 16 avril 2009, en ce que l'accord dont il porte publication constitue :

- **Une atteinte au principe de laïcité** (Art 1er) en général, et en particulier à la laïcité de l'enseignement (Préambule de la Constitution de 1946, 13ème alinéa) :

- Les dispositions de l'accord mettent fin au monopole de l'Etat sur la collation des grades et diplômes universitaires et autorisent le Saint-Siège à viser les diplômes délivrés par les Facultés catholiques françaises. Il s'agit d'une atteinte à l'indépendance de l'Etat par rapport aux religions.
- Ici, le statut étatique du Saint-Siège masque mal la nature religieuse du contrôle effectué par le Vatican sur les diplômes. Les Universités catholiques françaises sont déjà régies par le droit national, il est donc absurde de désigner le Saint-Siège comme autorité compétente pour viser leurs diplômes (art 2 de l'accord).

- **Une atteinte au principe constitutionnel d'égalité** :

- L'accord du 18 décembre 2008 opère une discrimination entre les religions, puisque seuls les établissements catholiques d'enseignement supérieur seront exemptés du contrôle de l'Etat.
- L'égalité entre les étudiants est également mise à mal, dès lors que les étudiants établissements privés d'enseignement supérieur français se verront délivrer des diplômes dans des conditions différentes des autres étudiants (de l'Université publique comme de l'enseignement privé), du seul fait qu'ils sont inscrits dans un établissement catholique, catégorie non reconnue par le droit français.



Dossier de presse

ARGUMENTAIRE

Derrière la communication du Gouvernement : une volonté de saper la laïcité dans l'enseignement supérieur

Cet accord de reconnaissance des diplômes est banal et ne relève pas du domaine de la loi (Communication de Josselin de Rohan, président, en Commission des Affaires étrangères et de la défense du Sénat - 6 mai 2009)

Les accords de ce type, lorsqu'ils sont conclus avec d'autres Etats ne relèvent pas en effet de la compétence du Parlement. Mais cet accord est tout différent, justement parce qu'il a été conclu avec le Saint-Siège. Les autres Etats disposent de systèmes universitaires propres. Ce n'est que très partiellement le cas pour la cité pontificale. L'accord ne concerne en effet pas les seuls établissements situés sur son territoire, mais tous les établissements qu'il reconnaît être sous son autorité. Cela concerne des établissements régis par différents droits européens, mais aussi par le droit français. Dès lors, il est impossible de ne pas voir la spécificité de cet accord.

L'accord signé entre la France et le Saint-Siège relève d'une exigence européenne, dans le cadre du Processus de Bologne (réponse Rama YADE - question d'actualité Sénat 14.05.09)

Le processus de Bologne, par lequel 29 États européens se sont engagés à établir d'ici à 2010 un espace européen de l'enseignement supérieur, ne pose pas comme exigence un accord avec le Saint-Siège concernant la reconnaissance des diplômes délivrés par les établissements catholiques des Etats partis. En effet, l'autorité du Saint-Siège sur ces établissements est spirituelle, mais n'est pas juridiquement établie. Au contraire, ces établissements sont pour la plupart régis par le droit national. En France, les établissements catholiques d'enseignement supérieur sont régis, comme tous les établissements d'enseignement supérieur privés, par les articles L731-1 à L731-18 du Code de l'éducation.

Selon l'Article 1er de la Convention sur la reconnaissance des qualifications relatives à l'enseignement supérieur dans la région européenne, faite à Lisbonne le 11 avril 1997 (visée par le décret du 19 avril 2009), les « établissement d'enseignement supérieur » doivent être entendus au sens du Processus de Bologne comme « les Etablissements dispensant un enseignement supérieur et reconnu par l'autorité compétente d'une Partie comme relevant de son système d'enseignement supérieur ». Tel est bien le cas des établissements d'enseignement supérieurs privés français. Il semble dès lors absurde de les faire relever du droit international.

Seuls sont visés par cet accord les diplômes canoniques (communiqué du Ministère des Affaires étrangères du 6 janvier 2009).

Le texte de l'accord n'opère aucune distinction entre diplômes profanes et canoniques. Le visa du Vatican sera donc requis pour tous les diplômes délivrés par les établissements catholiques français d'enseignement supérieur. Ainsi, selon Mrg Maurizio Bravi, conseiller de la nonciature à Paris, cité par le Monde du 12 mai dernier, "Comme une simple lecture de l'accord permet de le constater, il n'est pas indiqué que seuls les diplômes canoniques soient concernés... Cela peut se comprendre, puisque les négociations se sont déroulées dans le cadre du processus de Bologne et que l'accord en question n'a pas vocation à se substituer aux pratiques en vigueur, mais correspond à une volonté de l'exécutif français exprimée le 20 décembre 2007 à Rome."

Cet accord n'a pas pour objet d'instaurer une reconnaissance automatique des diplômes des établissements catholiques

Le texte de l'accord du 18 décembre 2008 prévoit que le Saint-Siège sera compétent pour dresser la liste des diplômes qui devront être reconnus par l'Etat français. C'est donc lui qui opérera un tri, c'est-à-dire un véritable contrôle, sur les diplômes et les enseignements délivrés par les établissements catholiques.

Les conditions de délivrance des diplômes nationaux aux étudiants inscrits dans des établissements d'enseignement supérieur privés ne sont donc pas modifiées par l'accord (réponse de la Ministre de l'enseignement supérieur à la question écrite de Jean-Pierre Bel)

Jusqu'à présent, les diplômes des Instituts catholiques étaient reconnus soit par la voie d'une convention avec une université publique, soit par l'organisation par le recteur d'académie d'un jury d'Etat chargé d'évaluer les candidats. Dès lors que le diplôme délivré par un établissement catholique sera reconnu a priori par le Saint-Siège, il deviendra impossible à l'Etat français de se prononcer sur la valeur d'un candidat ou sur le contenu des enseignements délivrés.



Communiqué de presse

LE GROUPE SOCIALISTE COMMUNIQUE

Le hold-up des industriels sur la filière laitière !

Yannick BOTREL, sénateur des Côtes-d'Armor, tient à exprimer le soutien et la solidarité, au nom de tous les sénateurs socialistes, aux producteurs laitiers victimes d'un véritable hold-up par les industriels de la filière.

Le mardi 19 mai a vu une journée de mobilisation des producteurs dans toute la France. Ils sont, en effet, confrontés à une baisse de l'ordre de 30% du prix du litre de lait, ce qui relève d'une décision unilatérale des industriels laitiers. L'interprofession laitière qui regroupe producteurs et industriels ne joue plus son rôle d'instance de concertation et de décision.

Cet effondrement du prix du lait va rapidement assécher la trésorerie des exploitations et sous peu de mois plonger les agriculteurs dans une situation économique intenable. Avec un prix de revient supérieur au prix de vente certains d'entre eux seront inévitablement acculés à la faillite.

Si la crise actuelle a des causes immédiates, elle a également une origine plus profonde avec la dérégulation en œuvre depuis 2003 : baisse des prix d'intervention et des restitutions à l'exportation, suppression des aides au marché intérieur et fin engagée des quotas laitiers.

Il faut ajouter à ceci les conséquences de la loi sur la modernisation de l'économie qui a placé la grande distribution en position dominante par rapport aux entreprises de transformation et, au delà, aux producteurs. Cette crise était annoncée. Depuis un mois déjà les responsables professionnels prévoyaient qu'elle éclate. Quelle a été durant toute cette période l'action du gouvernement ? Nulle ! Aucune initiative n'a été prise durant tout ce temps.

Les sénateurs socialistes expriment leur grande préoccupation concernant l'ampleur de cette crise et les conséquences qu'elle engendre.

Disffusé le 20 mai



Communiqué de presse

LE GROUPE SOCIALISTE COMMUNIQUE

Ouragan Klaus : la filière sylvicole est la grande oubliée

Jean-Louis Carrère, sénateur des Landes et 1er Vice-Président du Conseil Régional d'Aquitaine, prend acte des déclarations du Président Sarkozy à Urmatt concernant le plan proposé pour l'usage du bois dans la construction mais s'inquiète pour l'avenir de la filière.

De plus, il conteste l'efficacité des solutions présentées par le Président de la République. Nous sommes dans une période de récession économique où la construction a énormément décliné. Elle n'est donc pas en mesure d'absorber les quantités de bois nécessaires liées à la production de la filière et au stock mis à terre par l'ouragan Klaus.

Jean-Louis Carrère propose plutôt une concertation avec l'ensemble de la filière afin de prendre la mesure de ses besoins et de revoir le décret tardif répondant aux dégâts de l'ouragan Klaus. Il est insupportable de poursuivre dans cette stratégie de communication tout en faisant l'impasse sur la concertation avec l'interprofession.

Les collectivités locales d'Aquitaine sont prêtes à la concertation, et à l'action commune mais dans le respect et dans la prise en compte des intérêts économiques, sociaux et écologiques de la filière qui reste la grande oubliée.

diffusé le 19 mai 2008



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
mèl : a.krai@senat.fr**