

Les sénateurs socialistes



Groupe **Socialiste** du Sénat

BULLETIN DU GROUPE SOCIALISTE DU SÉNAT

N°7

NOTES D'INFORMATION...**p. 4**

- Projet de loi renforçant les droits, la protection et l'information des consommateurs
- Proposition de loi relative à la délinquance d'imprudence et à une modification des dispositions de l'article 223-1 du code pénal instituant le délit de «mise en danger délibérée de la personne d'autrui»

INTERVENTIONS...**p.14****RÉMUNÉRATION POUR COPIE PRIVÉE**

- André GATTOLIN :** page 14 Intervention du Rapporteur de la Culture
David ASSOULINE : page 18 Intervention dans la discussion générale

LIMITE D'ÂGE DES MAGISTRATS DE L'ORDRE JUDICIAIRE

- Jean-Yves LECONTE :** page 22 Intervention du Rapporteur des Lois
Jean-Pierre MICHEL : page 25 Intervention dans la discussion générale

MODIFICATION DU RÈGLEMENT DU SÉNAT

- Jean-Pierre SUEUR :** page 28 Intervention du Président de la Commission des Lois
Jean-Vincent PLACE : page 30 Intervention dans la discussion générale

LOI DE FINANCES POUR 2012

- Nicole BRICQ :** page 32 Intervention de la Rapporteur générale des finances
François MARC : page 36 Intervention dans la discussion générale
Marc MASSION : page 38 Explications de vote sur la Question préalable

DROITS, PROTECTION ET INFORMATION DES CONSOMMATEURS

- Alain FAUCONNIER :** page 39 Intervention du Rapporteur de l'Economie
Nicole BRICQ : page 42 Intervention de la Rapporteuse des Lois
Claude BERIT-DEBAT : page 47 Intervention dans la discussion générale
page 58 Explications de vote
Michel TESTON : page 50 Intervention dans la discussion générale
Yannick VAUGRENARD : page 52 Intervention dans la discussion générale
Joël LABBE : page 54 Intervention dans la discussion générale
Laurence ROSSIGNOL : page 56 Intervention dans la discussion générale

QUATRIÈME LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE POUR 2011

- Nicole BRICQ :** page 59 Intervention da la Rapporteuse Générale des Finances
François MARC : page 62 Intervention dans la discussion générale
Gérard MIQUEL : page 64 Explications de vote sur la Question préalable

S O M M A I R E

COMMUNIQUÉS DE PRESSE...

p. 66

- Bilan de Claude Guéant sur l'immigration : un satisfecit dérangeant et choquant
- Lutte contre les usurpations d'identité : le Sénat s'oppose au fichage généralisé de tous les Français.
- Mort de Gilles Jacquier à Homs le 11 janvier 2012
- Naturalisations : le double langage du gouvernement
- Nicolas Sarkozy ajoute, à l'inaction, la stigmatisation des collectivités territoriales
- Perte du Triple A

Note d'information...

Projet de loi renforçant les droits, la protection et l'information des consommateurs

Calendrier

Assemblée nationale :

- projet de loi adopté le 11 octobre
- examiné en séance publique les 29, 30 septembre et 3, 4, 5 octobre
- vote final le 11 octobre : le groupe socialiste a voté contre

Sénat :

- Séance publique 20, 21 et 22 décembre
- Délai limite de dépôt d'amendements pour la séance : le 16 décembre à 11h
- Examen du rapport de A. Fauconnier en commission le 7 décembre
- Délai limite pour le dépôt des amendements en commission le 2 décembre à 12h

« Il n'existe pas de meilleur modèle économique que celui de la concurrence libre et loyale pour servir une société de progrès pour l'homme » (Jea-Paul Charié, rapporteur UMP sur le projet de loi de modernisation de l'économie, 2006)

« L'un des ressorts qui permettront à la France d'assurer une croissance pérenne de son activité économique est la robustesse de la consommation des ménages. Pour y parvenir, il est nécessaire de renforcer le droit de la consommation concernant l'achat de biens et de services, et ce afin de renforcer la confiance des consommateurs et leur capacité à faire jouer la concurrence entre opérateurs. » in exposé des motifs du projet de loi droits et protection des consommateurs

« En sa qualité de plus grande entreprise du monde, Wal-Mart jouit d'un immense pouvoir de négociation. « Nous comptons sur nos fournisseurs pour éliminer les coûts de la chaîne d'approvisionnement » a dit un porte parole de Wall-Mart. Traduction : nous exigeons de nos fournisseurs qu'ils compriment les salaires et les avantages des millions de personnes qui travaillent pour eux aux Etats-Unis et à l'étranger. Faute de quoi, nous achèterons nos produits à ceux de leurs concurrents qui le feront. » Robert REICH, Supercapitalisme. Le choc entre le système économique émergent et la démocratie, Paris, 2007.

Éléments introductifs (éléments politiques)¹

Le Président de la République a fait de la progression du pouvoir d'achat des français l'un de ses chevaux de bataille et ce, en s'appuyant sur des textes législatifs censé mieux protéger les consommateurs, comme s'il y avait un lien quasi-automatique entre d'un côté la protection du consommateur et de l'autre l'accroissement du pouvoir d'achat des ménages.

C'est cette même logique qui est à nouveau réaffirmée aujourd'hui, la protection du consommateur irait de pair avec l'amélioration du pouvoir d'achat des français. Ainsi, le député Daniel Fasquelle, rapporteur pour la commission des affaires économiques sur ce projet de loi, précise dès l'introduction de son rapport : « depuis son élection, le Président de la République française a souhaité agir en faveur du consommateur, **élément essentiel de la croissance économique de notre pays. Cette ferme volonté a eu pour objet non seulement de garantir voire d'accroître son pouvoir d'achat mais également de le protéger davantage** ».

Or, force est de souligner que si le bilan en matière de protection du consommateur est plutôt positif, avec la mise en place de tout un arsenal législatif devant conférer au consommateur-citoyen et responsable les moyens juridiques de se protéger, en matière de préservation ou de hausse du pouvoir d'achat, le compte n'y est pas.

Il y avait pourtant un texte emblématique sur ce sujet, la loi de modernisation de l'économie, qui devait redonner du pouvoir d'achat aux français par le biais entre autre d'une libéralisation des relations commerciales, permettant notamment aux distributeurs de négocier librement les tarifs de leurs fournisseurs. Christine Lagarde estimait à l'époque que son projet de loi devrait faire baisser l'inflation de 0,5 points par an pendant trois ans². Ce qui augmenterait automatiquement le pouvoir d'achat. Elle réclamait plus de concurrence avec comme objectif de faire sauter tous les obstacles nuisant au libre fonctionnement des forces du marché censées être « rééquilibrantes »³.

Or, force est de constater qu'il y a loin de la coupe aux lèvres. La libéralisation des relations commerciales n'a pas eu les effets escomptés, loin s'en faut. A contrario, de nouvelles dispositions sont venues modifier la LME, consistant en d'ultimes ajustements et rectification face à ce qui semble être un échec avéré.

En réalité, l'objectif de désinflation compétitive portée par le gouvernement sur fond de déflation salariale n'est pas forcément compatible avec la préservation du pouvoir d'achat. Et ce d'autant plus si l'augmentation des dépenses contraintes (chauffage, électricité, essence, loyers...) contribue à annuler ces « epsilonques » gains de pouvoir d'achat sur fond de déflation salariale, de chômage et de segmentation du marché du travail.

Derrière cette rhétorique du pouvoir d'achat, la politique de désinflation compétitive risque d'avoir a contrario des effets négatifs sur le plan macroéconomique, en accentuant les tensions déflationnistes. En tirant l'ensemble des coûts vers le bas -- baisse des revenus et de l'emploi (masse salariale), hausse des importations des produits à bas prix, augmentation des investissements de rationalisation et de substitution du capital au travail, etc., c'est la croissance qui risque d'en pâtir sur le moyen terme, et ce sur fond d'accroissement de notre déficit commercial. Ce risque de récession est d'autant plus réel que cette politique est relayée à l'échelle de l'Union européenne.

Cette focalisation du discours sur l'inflation permet d'évacuer la question d'une meilleure répartition des richesses créées et ce au risque de basculer de la désinflation compétitive à la déflation en se condamnant à une croissance durablement faible, frôlant systématiquement la récession.

Le gain en termes de pouvoir d'achat est au final extrêmement faible, si ce n'est nul, lorsque domine l'austérité, le chômage et la déflation salariale.

Or, dans le même temps que se développe la rhétorique couplée de la désinflation et de la hausse du pouvoir d'achat, les inégalités sociales ne cessent de se creuser, sur fond de hausse spectaculaire des très hauts revenus (hausse des salaires, bonus, stocks options...). Comme de nombreuses études l'ont montré⁴, la part des hauts salaires dans la répartition des richesses n'a cessé d'augmenter ces dernières années – le rapport entre le salaire ouvrier moyen passant de 1 pour 30 jusqu'à 1 pour 300 aujourd'hui dans de nombreux secteurs.

A cela s'ajoute une hausse des dividendes versés aux actionnaires qui opèrent une ponction toujours plus importante sur les richesses créées, **autrement dit une ponction qui s'effectue au détriment du profit (et donc des investissements et de l'activité économique) et des salaires (et donc de la consommation, moteur actuel de la croissance).**

Enfin, il convient également de s'interroger sur les effets de la libéralisation et de l'accroissement de la concurrence dans le secteur des services public. Force est de constater que dans le secteur de l'énergie, par exemple, la libéralisation et l'accroissement de la concurrence ne se sont pas traduits par une diminution des prix, au contraire. Dans le même temps, les dividendes versés aux nouveaux actionnaires augmentent chaque année avec un alignement sur les normes actionnariales exigées aujourd'hui de l'ordre de 20% (ROE) ; côté salaires, les rémunérations des dirigeants ont été fortement augmentées à l'occasion de la privation de GDF et de l'ouverture du capital d'EDF.

Et aujourd'hui, le bras de fer qui oppose l'Etat et l'entreprise privatisée sur le gel des prix du gaz révèle la perte de la maîtrise publique des tarifs d'un bien pourtant de première nécessité.

Force est aussi de souligner que face à l'accroissement de la concurrence, la multiplication des fournisseurs et des offres commerciales alléchantes, il devient parfois difficile pour le consommateur d'y voir clair –cf. les nombreuses réclamations adressées au médiateur de l'énergie.

Gageons donc que comme le pense le ministre, ce projet de loi permettra aux consommateurs (quelque peu désincarnés, toutefois) de « reprendre le contrôle de leur consommation »...

En effet, lors de son audition par la commission des affaires économiques de l'AN le 28 juin dernier, le secrétaire d'Etat expliquait :

« Nous avons mis en place plus de vingt-cinq mesures dans onze articles différents, résultant d'un dialogue nourri avec les associations de consommateurs, les organisations professionnelles et l'ensemble des acteurs économiques. **Renforcer les droits à la protection et à l'information des consommateurs doit permettre à ces derniers de reprendre le contrôle de leur consommation, en demandant aux grands opérateurs des télécommunications, de l'électricité ou du gaz de mieux s'adapter aux spécificités de leurs clients, en s'assurant qu'ils leur communiquent la même information, utile à tous,** de manière que les Français puissent véritablement faire jouer la concurrence, en donnant des pouvoirs renforcés à la répression des fraudes et, enfin, en conférant des pouvoirs parfois moins lourds à gérer à la DGCCRF, ce qui permettra à cette institution de dégager du temps pour assumer un certain nombre de missions nouvelles ».

Car il s'agit bien de cela, doter le consommateur-citoyen de tout un arsenal juridique qu'il assure (en toute connaissance de causes donc) « le contrôle » de sa propre consommation. Idéologiquement, on se rapproche aussi d'une certaine manière du modèle d'économie pure néoclassique (libéral) où tout découle de la souveraineté du consommateur dans un monde transparent (information parfaite) et où les acteurs n'ont jamais de pouvoir sur le marché. Monde idéal...

Le projet de loi est un texte fourre tout, sans véritable ligne directrice, qui s'est enrichi de nombreux nouveaux articles lors de son examen à l'AN (55 articles contre 11 initialement) et qui aborde de multiples sujets touchant plusieurs secteurs de notre économie: grande distribution (relations commerciales, pouvoirs supplémentaires à l'observatoire de la formation des prix et des marges des produits alimentaires créé par la loi de 2010 relative à la modernisation de l'agriculture de la pêche) ; compétences de l'autorité de la concurrence pour apporter une expertise aux juridictions ; santé (assurances...) ; immobilier (protection du consommateur pour le logement...) ; communications électroniques (tarif social internet à haut débit...) ; commerce électronique (droit de rétractation, spams, vente en lignes des lentilles de contact...) ; énergie (contrat de fourniture....)...

Il améliore ainsi la protection et l'information du consommateur en introduisant des obligations supplémentaires dans les contrats.

Enfin, renforçant notamment le mouvement de dépenalisation entamé ces dernières années, ce projet de loi accroît considérablement les compétences et les pouvoirs de la DGCCRF alors que celle-ci ne cesse, avec la RGGP, de voir ses dotations se réduire comme peau de chagrin.

Si le thème de la consommation est devenu, l'un des thèmes favoris des gouvernements de droite depuis leur retour aux responsabilités et si les projets de loi se sont multipliés (pas moins de cinq textes législatifs ont été consacrés à la consommation et à la protection du consommateur depuis 2005 et ce sans compter le projet de loi de modernisation de l'économie censé améliorer le pouvoir d'achat des français), force est de constater que autorités chargées d'assurer le contrôle et la surveillance de l'application de la réglementation ont de plus en plus de difficultés à assurer leur tâche.

Aux consommateurs à assurer le contrôle de leur consommation et surtout à faire jouer la concurrence....

¹ Cette introduction est en partie « reprise » de ma petite note en vue de l'audition du ministre par la commission de l'économie.

² Dans la lettre de mission qu'il a adressé à Christine Lagarde, le Président de la République préconisait ainsi de « lever les contraintes qui empêchent certains secteurs de se développer, de créer des emplois et de faire baisser les prix ». Le 28 avril dernier, lors d'une conférence de presse, Christine Lagarde expliquait : « ces 30 mesures, dans 44 articles doivent générer à partir de 2009, selon nos estimations, au moins 0,3% de croissance, et 50 000 emplois par an . (...) Pour atteindre ces objectifs de croissance et d'emploi, nous sommes guidés par trois principes : croissance, liberté, équilibre. Car il n'y a pas de croissance durable sans la liberté pour chacun de créer et d'entreprendre ; et il n'y a pas de liberté acceptable sans une régulation appropriée. (...) En un mot, que voulons-nous ? Plus d'entreprises et plus de concurrence pour des prix plus bas. (...) La loi de modernisation de l'économie lèvera bien des verrous structurels et réglementaires qui pèsent sur notre économie ».

³ Dans le langage libéral les obstacles au bon fonctionnement du marché sont souvent d'ordre social.

⁴ On pense notamment aux travaux de Thomas Piketty, à ceux de Camille Landais et à ceux encore plus récent d'Olivier Godechot.

Si vous souhaitez disposer des différentes notes par article sur ce projet de loi, je vous invite à vous adresser aux conseillers du groupe aux adresses suivantes : m.wargnies@soc.senat.fr ; h.lesaffre@soc.senat.fr et i.sahagun@soc.senat.fr

Note d'information...

Mise en danger de la vie d'autrui : vers une extension excessive du domaine du délit

Proposition de loi relative à la délinquance d'imprudence et à une modification des dispositions de l'article 223-1 du code pénal instituant le délit de « mise en danger délibérée de la personne d'autrui »

Mercredi 11 janvier 2011, la commission des Lois examinera les conclusions du rapport de François Zocchetto sur la proposition de loi n° 223 déposée par Pierre Fauchon, François Zocchetto et Jean-René Lecerf, relative à la délinquance d'imprudence et à une modification des dispositions de l'article 223-1 du code pénal instituant le délit de « mise en danger délibérée de la personne d'autrui ».

Cette note de travail expose dans un premier temps la problématique générale soulevée par la proposition de loi. Elle revient sur les caractéristiques essentielles distinguant le délit non intentionnel de risques causés à autrui appelé délit de mise en danger, et le délit d'imprudence et explique les raisons pour lesquelles les auteurs de la proposition de loi ont choisi la voie alternative de la mise en danger pour apporter une réponse pénale possible lorsque survient des risques d'une particulière gravité, tels les risques industriels, en l'absence de dommage concret. Au regard de la rédaction de l'article unique de la proposition qui propose une nouvelle rédaction de l'article 223-1 du code pénal, il apparaît que le passage par le délit de mise en danger s'accompagne d'une extension excessive et incontrôlable à terme du champ du délit d'imprudence. Toutefois, on relève que dans le cadre de l'examen du texte par la commission, le rapporteur, également corédacteur de la proposition de loi, François Zocchetto, a déposé deux amendements, atténuant fortement les critiques que pouvait soulever la rédaction initiale de la proposition de loi.

Cette proposition de loi sera examinée en séance publique le jeudi 19 janvier 2012, à partir de 15 heures, dans le cadre de l'ordre du jour réservé au groupe UCR. Le groupe socialiste apparenté et le groupe EELV rattaché dispose de 18 mn dans la discussion générale. Le dépôt limite pour les amendements de séance est fixé au lundi 16 janvier 2012, 11 heures.

1. LA PROBLEMATIQUE SOULEVÉE PAR LA PROPOSITION DE LOI : JUSQU'OUÙ LE PRINCIPE DE PRÉCAUTION PEUT-IL S'INTRODUIRE DANS LA SPHÈRE PÉNALE ?

La proposition de loi n° 223 s'inscrit dans le prolongement ininterrompu de la réflexion initiée par le Sénat depuis 1996 et portant sur la question de la faute pénale d'imprudence. La démarche qui l'anime est essentiellement motivée par le souci d'alléger la responsabilité des décideurs publics et de garantir, par l'effet de dispositions générales et impersonnelles, l'égalité de tous devant la loi sans affaiblir le principe de la répression, dans divers domaines tels ceux des transports, des risques professionnels, sanitaires, industriels et environnementaux où la sécurité des personnes est particulièrement menacée.

La constance assurée dans le suivi de cette thématique législative s'explique par la persévérance du premier signataire de la proposition de loi, Pierre Fauchon, qui a toujours manifesté son intérêt pour la matière, soit en tant que rapporteur, soit en tant qu'auteur de propositions de loi. Pierre Fauchon ayant été nommé membre du Conseil Supérieur de la Magistrature, son mandat de sénateur a pris fin le 23 janvier 2011.

La proposition de loi n° 223, officiellement enregistrée à la Présidence du Sénat le 13 janvier 2010, avait été initialement présentée dans le cadre d'un colloque organisée au Palais du Luxembourg le 9 octobre 2010, à l'occasion du dixième anniversaire de la loi du 10 juillet 2000 relative à la définition des délits non intentionnels, dite « loi Fauchon »¹. Cette loi, adoptée à l'unanimité par le Parlement, a modifié substantiellement l'article 121-3 du code pénal afin de procéder à une nouvelle définition de la faute pénale d'imprudence. Le colloque de 2010 proposait d'ouvrir de nouveaux champs de réflexions et de s'interroger à titre prospectif sur la responsabilité pénale pour imprudence à l'épreuve des grandes catastrophes.

Partant du constat que le progrès génère sans cesse de nouvelles formes de danger, les auteurs de la proposition de loi n° 223 soulignent que des imprudences graves en elles-mêmes ne donnent lieu à aucune condamnation pénale dans la mesure où elles n'ont, de manière certaine, causé aucun dommage.

L'exposé des motifs de la proposition de loi évoque, à titre d'exemple, l'une des incriminations de l'affaire du sang contaminé qui s'est soldée par la relaxe des prévenus au motif que les victimes auraient pu contracter ce mal autrement qu'à l'occasion d'une transfusion sanguine. Le risque sanitaire lié à l'inhalation de poussières d'amiante pourrait également servir d'appui à la démonstration des auteurs de la proposition de loi. De nombreuses associations de victimes ont estimé que la loi du 10 juillet 2000 a constitué un obstacle au procès pénal, les conséquences de l'exposition à l'amiante n'étant visibles que quinze ou trente ans après cette exposition.

Ces affaires particulières ont conduit les auteurs de la proposition de loi « à se demander si le caractère délictueux ou non d'une imprudence ne devrait pas être apprécié davantage en fonction des éléments qui le caractérisent plutôt que de l'effectivité de ses conséquences, et si ne devraient pas être prises en compte les imprudences n'ayant pas encore provoqué de dommage ou n'ayant par de causalité certaine avec un dommage effectif .»

Pour ce faire, les auteurs de la proposition de loi préconisent de s'appuyer sur le délit de risques causés à autrui qui figure à l'article 223-1 du code pénal tout en proposant une nouvelle rédaction de cette disposition afin d'en assouplir les conditions d'application, jugées trop restrictive dans sa configuration actuelle. Dans le droit en vigueur, cet article définit le délit de mise en danger comme le fait d'exposer directement autrui à un risque immédiat de mort ou de blessures de nature à entraîner une mutilation ou une infirmité permanente par la violation manifestement délibérée d'une obligation particulière de sécurité ou de prudence imposée par la loi ou le règlement.

La proposition de loi n° 223 vise, en conséquence à étendre la notion de risque causé à autrui. Elle se fonde sur une démarche morale, étant motivée par le souci de réserver une meilleure place aux victimes dans le procès pénal car les victimes ont besoin de réparation et de justice sociale et cherchent à ce que l'évènement grave et tragique, y compris d'effet différé, qui les a frappés ne se reproduise pas.

Elle s'inscrit dans une logique de prévention qui tend à occuper une place de plus en plus prégnante dans la législation. De manière plus globale, elle peut être appréhendée comme la prise en compte de l'évolution de la perception par la société de la notion de catastrophe : ce n'est plus seulement ce qui meurtrit la chair, mais aussi ce qui affecte l'âme, le patrimoine collectif culturel et environnemental.

Toutefois, la solution adoptée par les auteurs de la proposition de loi qui s'attache à dépasser le lien de causalité entre une imprudence constatée et le dommage soulève des interrogations. La notion de risque se révèle en la matière centrale. Il convient de s'interroger sur la nature de celui-ci : avéré ou potentiel, car si un risque avéré peut engager la responsabilité, quid de la prise en compte d'un risque potentiel simplement susceptible d'entraîner à un moment donné un dommage ?

1. LES CONDITIONS D'APPLICATION ACTUELLES DU DÉLIT D'IMPRUDENCE (ART. 121-3 DU CODE PÉNAL, 3ÈME AL.) LIMITENT LA CAPACITÉ DES JUSTICIAIRES EXPOSÉS A UN RISQUE D'UNE PARTICULIÈRE GRAVITÉ D'OBTENIR LA CONDAMNATION PÉNALE DES RESPONSABLES IDENTIFIÉS, POUVANT « LAISSER PENSER QUE LA JUSTICE, EN CE CAS, N'A PEUT-ÊTRE PAS ÉTÉ RENDUE ? ».

Le fondement originel du droit pénal réside dans le principe essentiel posé par l'article 121-3 du code pénal, qui énonce, dans son premier alinéa, qu'« il n'y a point de crime ou de délit sans intention de le commettre ». L'intention se situe au sommet de la culpabilité : telle est la philosophie du droit pénal, qui oriente la répression vers les comportements procédant d'une détermination marquée et certaine.

Dès lors, en l'absence de précision contraire, toutes les incriminations criminelles ou délictuelles sont subordonnées à un élément intentionnel : l'auteur d'une infraction doit avoir eu conscience de commettre un acte interdit, de violer la loi qui appelle une punition de la part de la société. Pour les actes non intentionnels, des sanctions civiles fondées sur le principe de la réparation due aux victimes, sont, en principe, suffisantes.

Ce caractère intentionnel ne supporte aucune exception pour les crimes qui sont, en toute hypothèse, des actes délibérés.

Mais il en va différemment pour les délits.

En effet, en application des deuxième et troisième alinéas de l'article 121-3 précité, la loi peut prévoir que des délits sont constitués sans que leur auteur ait pour autant eu la volonté de causer un dommage, voire la conscience de commettre une faute.

Deux catégories de délits non intentionnels ont ainsi été définies par le législateur.

✓ Lorsque la loi le prévoit, **il y a délit en cas de mise en danger** délibérée de la personne d'autrui.

Dans cette hypothèse, prévue par le deuxième alinéa de l'article 121-3 du code pénal, le prévenu n'a pas souhaité la survenance d'un dommage, mais il avait conscience du risque qu'il prenait pour autrui en manquant, de façon « délibérée », à une règle de sécurité ou de prudence. Ce délit a été institué par le législateur pour réprimer des comportements particulièrement dangereux en matière de circulation routière et d'accidents du travail, bien que la loi ne comporte aucune restriction quant à son domaine d'application. **Il s'agit de la seule infraction non intentionnelle du droit pénal français qui soit passible d'une peine d'emprisonnement en l'absence de tout résultat.** Cette infraction élargit la mission du droit pénal qui n'a plus pour seul objet de déterminer et de punir des actes portant atteinte à l'ordre social mais également celui d'exercer une fonction dissuasive.

✓ Il y a également délit, lorsque la loi le prévoit, **en cas de faute d'imprudence, de négligence ou de manquement à une obligation de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement**, s'il est établi que l'auteur des faits n'a pas accompli les diligences normales compte tenu, le cas échéant, de la nature de ses missions ou de ses fonctions, de ses compétences ainsi que du pouvoir et des moyens dont il disposait.

Dans ce cas « les personnes physiques qui n'ont pas causé directement le dommage, mais qui ont créé ou contribué à créer la situation qui a permis la réalisation du dommage ou qui n'ont pas pris les mesures permettant de l'éviter, sont responsables pénalement s'il est établi qu'elles ont, soit violé de façon manifestement délibérée une obligation particulière de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement, soit commis une faute caractérisée et qui exposait autrui à un risque d'une particulière gravité qu'elles ne pouvaient ignorer.»

L'imprudence, la négligence, voire le simple manquement à une obligation particulière de sécurité, qui sont visés par le troisième alinéa de l'article 121-3 du code pénal, constituent des infractions non intentionnelles au sens plein de l'expression. Le juge est néanmoins invité à apprécier les faits dans leur contexte, in concreto. Ce principe, introduit par la loi du 13 mai 1996 relative à la responsabilité pénale pour des faits d'imprudence ou de négligence a fait l'objet d'une redéfinition par la loi du 10 juillet 2000 afin d'exiger une faute qualifiée lorsque le lien entre la faute et le dommage est indirect.

Cette évolution, d'initiative parlementaire, revendiquée dès l'origine afin de mettre fin aux nombreuses poursuites pénales contre les élus locaux, s'applique à l'ensemble des justiciables personnes physiques, les personnes morales restant pénalement responsables même si une faute simple a causé indirectement un dommage. Ces infractions supposent qu'une faute ait été commise, au même titre que le délit de mise en danger d'autrui. Les autorités de poursuite et de jugement doivent déterminer l'existence du lien de causalité entre les fautes et le dommage mais également la nature de ce lien de causalité – direct ou indirect.

Toutefois, à la différence du délit de mise en danger d'autrui, ces infractions exigent également que cette faute soit à l'origine, même de façon ténue, d'un dommage, la nature de la sanction étant fonction de l'importance de celui-ci.

Selon les auteurs de la proposition de loi, le système sur lequel repose la faute d'imprudence « revient en réalité à apprécier le caractère fautif d'une imprudence et sa gravité en fonction de ses conséquences et non des éléments constitutifs de la faute. Des imprudences de faible gravité peuvent ainsi entraîner des condamnations sévères si elles ont causé des dommages importants alors que des imprudences parfois plus graves en elles-mêmes peuvent ne donner lieu à aucune condamnation dans la mesure où elles n'ont, de manière certaine, causé aucun dommage. »

2. LE RECOURS A LA NOTION DE MISE EN DANGER (ART. 223-1 DU CODE PÉNAL): LA VOIE ALTERNATIVE ADOPTÉE PAR LES AUTEURS DE LA PROPOSITION DE LOI.

Avant d'aborder le délit de mise en danger de la vie d'autrui dont les conditions d'application sont strictes

et que la proposition de loi vise précisément à assouplir afin de faciliter la sanction des comportements à risque, il convient de rappeler la décision de la cour d'appel de Douai de 2008³ en ce qu'elle illustre la faculté dont devraient pouvoir disposer les justiciables exposés à un risque d'une particulière gravité, d'obtenir la condamnation pénale des responsables identifiés alors même que le risque auquel ils ont été exposés ne s'est pas concrétisé et qu'ils n'ont, par conséquent, subi aucun dommage corporel.

✓ Une décision exemplaire mais isolée : Alstom condamné pour avoir délibérément violé les règles de sécurité relatives à l'utilisation de l'amiante, et exposé ainsi ses salariés à un risque de maladie grave.

Se livrant à une application didactique de l'article 223-1 du Code pénal, le tribunal correctionnel de Lille⁴, confirmé par la cour d'appel de Douai, a considéré que le fait, pour l'une des sociétés du groupe Alstom et son dirigeant, d'avoir utilisé l'amiante dans son processus industriel sans chercher à en prémunir ses salariés ni même à les en informer, constituait non seulement la violation du décret du 7 février 1996 relatif à la protection des travailleurs contre les risques liés à l'inhalation de poussières d'amiante, **mais encore le délit de mise en danger de la vie d'autrui**. Le tribunal, qui a largement fait droit tant aux réquisitions du ministère public qu'aux demandes des parties civiles, a en conséquence prononcé à l'encontre de la personne morale une peine d'amende de 75 000 euros, correspondant au maximum légal de l'amende encourue, et à l'encontre de son dirigeant, directeur de l'usine concernée, une peine de neuf mois d'emprisonnement avec sursis et de 3 000 € d'amende. Ils ont en outre été solidairement condamnés à verser à chacun des salariés plaignants des dommages et intérêts d'un montant de 10 000 € en réparation de leur préjudice.

Si cette affaire a constitué l'une des premières décisions de condamnation pénale d'un employeur du seul chef d'avoir exposé ses salariés au risque de contracter les maladies liées à l'amiante, elle demeure un cas d'espèce isolé en raison du fait qu'il existe des difficultés d'application liées tant à la détermination du domaine d'application du délit de mise en danger qu'à l'appréciation des éléments constitutifs de l'infraction. « Extrêmement restrictif, ses applications se révèlent relativement rares et lacunaires », constatent les auteurs de la proposition de loi.

✓ Des difficultés liées autant au domaine d'application du délit qu'aux éléments qui lui sont constitutifs.

Le délit de mise en danger est une création du nouveau code pénal entrée en vigueur le 1er mars 1994 et a été modifiée par la loi Fauchon du 10 juillet 2000. Au départ, la Commission de révision du Code pénal avait souhaité la création de cette infraction en vue de réprimer les comportements asociaux avérés, principalement dans les domaines de la circulation routière et de la sécurité du travail. Elle voulait, qu'enfin puissent être poursuivis, ceux qui portent atteinte à la sécurité d'autrui par la prise de risques inconsidérés.

Néanmoins, l'article 223-1 ne vise pas un domaine particulier et a donc été l'objet d'applications les plus diverses, la jurisprudence ayant opéré des ouvertures pour lutter contre tous les comportements délibérés à risque, afin de dépasser les limites d'infractions légalement conçues comme involontaires. Ainsi, elle a admis cette qualification, entre autre, en matière maritime, ou de camping, dans le domaine de la santé publique (à travers la contamination de personnes par la maladie de Creutzfeldt-Jakob), en matière de divagation d'animaux dangereux et de pratique du ski-hors piste et ses dérivés.

Un autre frein à l'application étendue du délit de mise en danger s'explique par le choix du législateur de limiter le pouvoir d'appréciation des magistrats par l'utilisation, récurrente dans la formulation du texte, d'adjectifs et d'adverbes, destinés à réduire le champ d'application de ce délit. Ainsi, la qualification du délit de mise en danger délibérée de la vie d'autrui nécessite la démonstration de plusieurs éléments constitutifs :

⇒ la violation d'une « obligation particulière de sécurité ou de prudence imposée par la loi ou le règlement » doit tout d'abord être constatée.

- la notion de « règlement » s'entend de tout texte normatif à valeur législative, qu'à valeur infra-législative, tels que les règlements autonomes, les règlements de police générale, les arrêtés ministériels, préfectoraux et municipaux. Il y a nécessité pour les juges du fond d'indiquer la source de l'obligation sanctionnée.

On relève que la proposition de loi n° 223 revient sur la formulation « la loi ou le règlement » pour lui substituer la formulation « la loi ou les règlements ». Il s'agit d'un revirement opéré à la modification qu'avait apportée la loi Fauchon du 10 juillet 2000. Ce retour du singulier au pluriel manifeste la volonté des auteurs de la proposition de loi d'assouplir l'application du délit de mise en danger pour que soient visés les manquements au devoir de prudence ou de sécurité lorsque l'obligation est également contenue dans des documents dépourvus de valeur réglementaire. Pour les auteurs de la proposition de loi, « l'exigence d'une obligation posée par la loi ou le règlement suppose que cette loi ou ce règlement - ce terme désigne un règlement donné, et non pas l'ensemble de la réglementation - ait prévu toutes les hypothèses d'imprudence. C'est à cet élément qu'il convient d'apporter une amélioration. »

- L'obligation imposée par la loi ou le règlement qui a été violée doit en outre avoir pour objectif la « sécurité » ou encore la « prudence ».
- Il doit s'agir enfin d'une obligation « particulière » de sécurité ou de prudence et non le cas d'obligations générales.
- **La proposition de loi n° 223 vise précisément à ajouter au texte actuel un cas visant « la commission d'une faute d'imprudence grave », car, selon son auteur, « il n'y a pas de concordance nécessaire entre l'édition d'une norme législative ou réglementaire et la création d'un risque, création qui, par nature, peut parfaitement échapper à la vigilance du législateur, alors surtout que le développement des techniques ou l'imagination malfaisante créent chaque jour de nouvelles circonstances potentiellement dangereuses »**

⇒ La violation de la règle précitée doit en outre avoir été « manifestement délibérée ».

Le terme « manifestement » signifie que celui qui viole l'obligation connaît son existence et décide pourtant de ne pas en tenir compte. **Ainsi que le soulignent les auteurs de la proposition de loi n° 223, qui n'entend pas amender cet élément, « cette exigence paraît en effet essentielle pour la qualification délictueuse, d'autant qu'elle introduit un élément en quelque sorte intentionnel dans l'imprudence ».**

⇒ De la violation revêtant les caractéristiques énumérées ci-dessus, doit résulter l'exposition directe de tiers à un risque immédiat de mort ou de blessures graves. **On relève que la proposition de loi n° 223 n'applique pas la caractérisation du risque résultant de la mise en danger au risque provoquée par la commission d'une faute d'imprudence en ne reprenant pas l'accumulation des exigences tenant à l'exposition directe d'autrui et au caractère immédiat du risque auquel ce dernier est exposé car, selon les auteurs du texte, cette accumulation « rend le texte pénal trop rarement applicable ». Il y a bien dans ce cas un élargissement manifeste de la notion de risque causé à autrui.**

3. LA PROPOSITION DE LOI QUI VISE EXPRESSÉMENT LES RISQUES GÉNÉRÉS PAR « LE DEVELOPPEMENT DES TECHNIQUES » POURRAIT, SI ELLE ÉTAIT ADOPTÉE, ÊTRE L'ORIGINE D'UN ACCROISSEMENT TRÈS IMPORTANT DU CONTENTIEUX.

Il est clair qu'avec cette proposition de loi, le cadre de la loi Fauchon de 2000 est dépassé. Cette dernière s'inscrit dans une démarche de dépénalisation. Ici, au contraire, l'objectif recherché vise à renforcer la réponse pénale en procédant à un tel assouplissement du dispositif que le retour du balancier pourrait se manifester dans un sens répressif excessif et devenir la source d'une insécurité juridique au regard du développement des techniques et des risques inhérents que ce dernier est susceptible d'engendrer. Cette proposition de loi participe de l'illusion qu'il existe toujours un coupable, illusion qui peut susciter la frustration des victimes lorsqu'en fine, ce coupable n'a pas été désigné.

« J'ai constaté l'effet du pénal sur le comportement des individus, en particulier dans les secteurs pointus où la sécurité repose sur le retour d'expérience. Par ce retour d'expérience, chaque acteur de l'industrie, qui a commis une erreur ou constaté un désordre, peut le signaler sans être sanctionné. A force d'extension, le pénal entravera ce travail essentiel pour la sécurité de s'accomplir, les individus craignant de voir leur responsabilité recherchée en cas d'erreur » déclarait Maître Daniel Soulez-Larivière, avocat au Barreau de Paris, lors du colloque organisée au Sénat à l'occasion du dixième anniversaire de l'adoption de la loi du 10 juillet 2000.

N'est-il pas dangereux, voire hérétique, pour reprendre une interrogation soulevée par ce dernier, d'aménager le dispositif en vigueur, en contournant la certitude du lien entre une faute et un dommage car le caractère certain de la cause constitue un principe essentiel de la responsabilité pénale depuis presque cent ans ? Ce texte ne va-t-il pas trop loin en supprimant la référence à la violation délibérée d'une obligation de prudence et de sécurité prévue par la loi ou le règlement et en modifiant l'obligation particulière de sécurité et le caractère immédiat du danger ?

L'extension à l'infini du pénal, par exemple via ce contournement de la certitude de la relation causale grâce à une extension de la mise en danger risque de se révéler contraire à la sécurité dans de nombreuses circonstances. A force de modification, l'infraction ne sera plus déterminée. L'esprit du texte sera intégralement contredit sur son aspect intentionnel. In fine, un tel texte, enfreignant la légalité des délits et des peines, pourrait être considéré comme inconstitutionnel. Maître Daniel Soulez-Larivière proposait en conclusion une solution alternative : consistant « non pas à bannir le pénal de ces accidents mais à commencer par un travail d'investigation, mené par exemple par des commissions d'enquête, à l'instar des pays nordiques. Rendre le pénal moins automatique permettrait d'aider le public et les victimes de grandes catastrophes. »

Intervenant également à l'occasion du colloque anniversaire, Jean-Louis Nadal, procureur général près la Cour de Cassation expliquait : « La régulation par le droit pénal commande que les concepts soient connus, maîtrisés, stabilisés afin de permettre aux personnes concernées de mesurer l'impact de leur responsabilité et d'adopter les comportements évitant la survenance d'un dommage. La justice pénale doit par ailleurs demeurer la véritable instance de prévention du risque, permettant un passage de la régulation publique à la régulation privée des comportements, par la mise en place de codes de déontologie ou de chartes éthiques au sein des entreprises. »

4. LA POSITION DU RAPPORTEUR DE LA COMMISSION DES LOIS : VERS UN RESSERREMENT DU CHAMP D'APPLICATION DU DÉLIT DES RISQUES CAUSÉS À AUTRUI.

En vue d'élaborer le texte de la commission des Lois, son rapporteur François Zocchetto, a déposé deux amendements au texte de la proposition.

La proposition de loi prévoit de remplacer "le règlement" par "les règlements". Le rapporteur propose de réintroduire le singulier afin de conserver la version initiale de l'article 223-1 du code pénal qui exige que l'obligation dont la violation est l'un des éléments constitutifs du délit ait été prévue par la loi ou le règlement. Selon le rapporteur, viser « les règlements » (donc y compris les règlements émanant de personnes privées comme, par exemple, les règlements intérieurs d'entreprises) risquerait d'ouvrir trop largement le champ du délit des risques causés à autrui. Le rapporteur soulève également une difficulté liée au caractère opposable des ces règlements qui n'obéissent pas aux conditions légales de publicité prévues pour les mesures réglementaires à caractère administratif.

Le rapporteur propose également de revenir sur la qualification caractérisée de la faute d'imprudence en remplaçant la mention désignant la « faute d'imprudence grave » par la mention visant « une faute d'imprudence **d'une particulière gravité** ».

Enfin, le rapporteur propose de supprimer la définition du risque associé à la faute d'imprudence en rattachant cette dernière à la faute qui figure au début de l'article et qui désigne le fait d'exposer autrui à un risque immédiat de mort ou de blessures de nature à entraîner une mutilation ou une infirmité permanente. Il réintroduit, ce faisant, le fait d'exposer « **directement** » autrui directe ainsi que le critère « **immédiat** » du risque.

Les corrections apportées par le rapporteur semblent avoir pris en compte les critiques essentielles soulevées à l'encontre de la rédaction initiale de la proposition de loi.

¹ Un premier colloque avait été organisé au Sénat le 1er mars 2006 à l'occasion des cinq ans de la loi Fauchon.

² Cette observation est reprise dans l'exposé des motifs de la proposition de loi.

³ CA Douai, 6e ch. corr., 6 mars 2008, no 07/02135. Cet arrêt est évoqué dans l'exposé des motifs de la proposition de loi.

⁴ T. corr. Lille, 4 sept. 2006, no 5327/06, MCD.

Interventions des sénateurs en séance publique du 9 au 22 décembre 2011

RÉMUNÉRATION POUR COPIE PRIVÉE

André GATTOLIN : page 14 Intervention du Rapporteur de la Culture
David ASSOULINE : page 18 Intervention dans la discussion générale

LIMITE D'ÂGE DES MAGISTRATS DE L'ORDRE JUDICIAIRE

Jean-Yves LECONTE : page 22 Intervention du Rapporteur des Lois
Jean-Pierre MICHEL : page 25 Intervention dans la discussion générale

MODIFICATION DU RÈGLEMENT DU SÉNAT

Jean-Pierre SUEUR : page 28 Intervention du Président de la Commission des Lois
Jean-Vincent PLACE : page 30 Intervention dans la discussion générale

LOI DE FINANCES POUR 2012

Nicole BRICQ : page 32 Intervention de la Rapporteur générale des finances
François MARC : page 36 Intervention dans la discussion générale
Marc MASSION : page 38 Explications de vote sur la Question préalable

DROITS, PROTECTION ET INFORMATION DES CONSOMMATEURS

Alain FAUCONNIER : page 39 Intervention du Rapporteur de l'Economie
Nicole BRICQ : page 42 Intervention de la Rapporteuse des Lois
Claude BERIT-DEBAT : page 47 Intervention dans la discussion générale
page 58 Explications de vote
Michel TESTON : page 50 Intervention dans la discussion générale
Yannick VAUGRENARD : page 52 Intervention dans la discussion générale
Joël LABBE : page 54 Intervention dans la discussion générale
Laurence ROSSIGNOL : page 56 Intervention dans la discussion générale

QUATRIÈME LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE POUR 2011

Nicole BRICQ : page 59 Intervention de la Rapporteuse Générale des Finances
François MARC : page 62 Intervention dans la discussion générale
Gérard MIQUEL : page 64 Explications de vote sur la Question préalable

Projet de loi...

Rémunération pour copie privée

Intervention d'André GATTOLIN, rapporteur de la Commission de la culture, sénateur des Hauts-de-Seine, dans la discussion générale

(séance du lundi 19 décembre 2011)

Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, depuis Beaumarchais notre pays a progressivement dégagé les principes juridiques visant à encadrer le droit d'auteur et ainsi à protéger toutes les œuvres de l'esprit. Cette construction juridique s'est faite par étapes.



C'est la loi du 11 mars 1957 qui a établi le principe de la copie privée. Ses dispositions sont, pour l'essentiel, encore en vigueur aujourd'hui.

La loi du 3 juillet 1985, dite « loi Lang », a posé, quant à elle, le principe d'une rémunération de la copie privée au travers de prélèvements effectués sur la vente de certains supports d'enregistrement. Cette loi a également institué une commission de la copie privée pour gérer les modalités de ce prélèvement. Elle a par ailleurs instauré des « droits voisins » au profit des artistes-interprètes, des producteurs de phonogrammes et de vidéogrammes ainsi que des entreprises de communication audiovisuelle.

Toutes ces dispositions ont été codifiées en 1992 dans le code de la propriété intellectuelle, qui donne à l'auteur la possibilité de tirer profit de l'exploitation de son œuvre et d'exercer un contrôle sur cette exploitation. À ce titre, ce code réserve aux auteurs d'œuvres protégées la faculté d'autoriser la reproduction pour copie à usage privé et non collectif, dite « exception de copie privée ». En contrepartie, le titulaire des droits perçoit une rémunération forfaitaire destinée à compenser le manque à gagner croissant dû au développement des technologies permettant la multiplication des copies.

Lorsqu'il a écrit, en 1935, son fameux essai, L'Œuvre d'art à l'époque de sa reproductibilité technique, le philosophe Walter Benjamin vivait dans un tout autre monde que le nôtre. Aujourd'hui, la technologie permet la copie à l'infini, sans perte de qualité, grâce au numérique, et à un coût marginal infime, voire nul.

Avec la révolution numérique qui a débuté il y a une quinzaine d'années, notre législation se trouve engagée dans une course de vitesse incessante pour tenter d'intégrer et d'encadrer la multiplicité des pratiques et des usages nouveaux que suscitent internet et les nouvelles technologies de l'information. Parallèlement à ce défi imposé par la technologie, notre cadre juridique national en matière de droits d'auteur et de droit d'accès à la culture et à la connaissance se doit également de répondre au défi de l'intégration du droit et de la jurisprudence établis à l'échelle de l'Union européenne. Ce n'est pas une mince affaire et, je le souligne, notre pays est régulièrement rappelé à l'ordre, voire sanctionné par la Cour de justice de l'Union européenne pour ses retards ou ses transpositions parfois hasardeuses des directives européennes en droit interne.

Dans le domaine qui nous intéresse spécifiquement, plusieurs directives européennes, en particulier celle du 22 mai 2001 sur l'harmonisation de certains aspects du droit d'auteur et des droits voisins dans la société de l'information, s'imposent désormais à nous. C'est dans ce cadre que s'inscrit le présent projet de loi ; son objet est circonscrit à la rémunération pour copie privée, dont la mise en œuvre dans notre pays est parfois contestable et souvent contestée. En effet, des contentieux ont abouti à l'annulation de plusieurs décisions de la commission de la copie privée, notamment celle fixant les barèmes de redevance applicables aux supports permettant de réaliser des copies. Ces supports vont du CD aux tablettes tactiles multimédias, en passant par certains équipements télévisuels, les baladeurs ou encore les téléphones mobiles.

Ayant pour ambition limitée de colmater les brèches qui se sont multipliées dans notre édifice juridique, le projet de loi a été déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale le 26 octobre 2011 et adopté par celle-ci le 29 novembre.

Le Gouvernement a engagé la procédure accélérée sur ce texte pour prévenir un risque d'interruption ou de remise en cause du dispositif existant à compter du 22 décembre prochain, à la suite d'une décision du Conseil d'État du 17 juin 2011. Cette décision tirait les conséquences de l'arrêt Padawan du 21 octobre 2010 de la Cour de justice de l'Union européenne. Cet arrêt précise la portée de la directive de 2001 en excluant de l'assiette de la rémunération pour copie privée les supports d'enregistrement acquis à des fins professionnelles.

Le texte qui nous est soumis vise donc un double objectif : mieux encadrer les modalités de détermination de la rémunération pour copie privée et stabiliser provisoirement un dispositif ébranlé par la rapidité des évolutions technologiques et par la jurisprudence.

Mes chers collègues, M. le ministre nous ayant exposé à la fois cette jurisprudence et le contenu du projet de loi, plutôt que de vous infliger des propos redondants dans la suite de mon intervention, je préfère vous faire part de mes convictions et de mes regrets, avant de me tourner vers l'avenir.

Mes regrets ont notamment trait au calendrier plus que contraint dans lequel le Sénat se trouve enfermé. Compte tenu de la difficulté prévisible pour la commission de la copie privée de procéder, dans le délai de six mois fixé par le Conseil d'État, à de nouvelles enquêtes d'usage plus approfondies sur les supports d'enregistrement, puis d'élaborer et d'adopter les barèmes de redevance applicables, pourquoi ne pas avoir anticipé cette échéance ? Pourquoi avoir attendu le 26 octobre pour déposer le projet de loi ?

Outre des délais très courts entre l'adoption du texte par l'Assemblée nationale et son examen par notre commission – deux semaines à peine –, la menace d'une chute de la rémunération des auteurs et autres ayants droit a été brandie comme un couperet. Pourtant – j'exprime à ce titre un nouveau regret – deux modifications au moins auraient pu améliorer le texte.

La première concerne l'article 1er.

Les dispositions introduites sur l'initiative de notre collègue député Lionel Tardy sont venues modifier le champ de l'exception pour copie privée. Elles sortent donc, à mon sens, du périmètre de ce texte. Néanmoins, la commission a rejeté l'amendement que j'avais déposé visant à les supprimer et à rétablir le texte initial du Gouvernement au prétexte de la nécessité d'un vote conforme pour pouvoir promulguer cette loi dans un délai n'affectant pas le prélèvement effectué au titre de la copie privée. Les sénateurs écologistes ont cependant déposé un amendement, que nous examinerons dans quelques instants, tendant à supprimer ces dispositions.

La seconde modification souhaitable touche l'article 3 du projet de loi.

J'ai bien entendu les remarques que M. le ministre a formulées et la considération qu'il a témoignée à ce problème. Certes, cet article vise un objectif louable, puisqu'il s'agit d'informer les acquéreurs de supports du principe et du montant de la rémunération pour la copie privée. Or l'enfer est souvent pavé de bonnes intentions. C'est pourquoi j'aurais souhaité que nous simplifions la rédaction des modalités d'application de cet article afin d'atteindre au mieux cet objectif de manière adaptée à chaque support, sans créer de contrainte ou de coût disproportionné.

Monsieur le ministre, j'ai accepté de retirer mon amendement en commission sous réserve des garanties que vous nous avez apportées quant à la souplesse du décret d'application. Je vous serais reconnaissant de bien vouloir les réitérer aujourd'hui.

Mes chers collègues, j'appelle également votre attention sur les risques que présente le développement d'un « marché gris », surtout pour des produits vendus à un prix facial somme toute limité, tels les CD vierges ou les clés USB, et ne nécessitant pas de service après-vente. En effet, l'insertion d'une notice spécifique intégrée à l'emballage du produit pour certains supports d'enregistrement pourrait accroître leur prix de vente, qui est déjà élevé du fait du prélèvement appliqué pour copie privée, et donc pénaliser financièrement leurs acheteurs ou les inciter à se tourner vers des offres en provenance de pays n'appliquant pas le même niveau de taxes qu'en France.

Avec l'expression de mes regrets, vous avez senti poindre celle de mes convictions.

Je l'affirme, la commission pour la rémunération de la copie privée devrait mieux intégrer certains risques encourus d'éviction du marché.

De fait, l'incidence du prélèvement effectué au titre de la copie privée sur le prix facial de vente est, aujourd'hui en France, significativement plus élevée qu'à l'étranger. Nombre de consommateurs de ces produits se tournent d'ores et déjà vers des distributeurs étrangers, ce qui se traduit par une perte sèche non seulement pour les distributeurs français, mais aussi pour les auteurs et pour l'État ; je songe notamment à la TVA qui n'est pas perçue sur ces produits achetés par des voies détournées.

À ce titre, je me suis livré à une petite recherche : pour une clé USB 2.0 de 16 gigaoctets, par exemple, la part de la rémunération pour copie privée représente 2 euros soit – selon le coût fixé par le distributeur – entre 9 % et 13 % du prix de vente. Par ailleurs, pour un CD-R 700 mégaoctets, cette somme s'élève à 3,5 euros et représente environ 23 % du prix facial de vente.

L'acceptabilité du dispositif par le public suppose que les sociétés qui en assument la responsabilité puissent assurer une gestion transparente, vertueuse et irréprochable des sommes collectées. En 2010, celles-ci s'élevaient à 189 millions d'euros hors taxes. Je rappelle en outre que la rémunération pour copie privée a progressé de 51 % entre 2002 et 2010. Or les rapports annuels de la commission permanente de contrôle des sociétés de perception et de répartition des droits des auteurs, artistes-interprètes et producteurs dénoncent des pratiques persistantes, même si, il faut le relever, quelques améliorations sont progressivement observées.

Sur ce sujet, je vous invite à prendre connaissance du dernier rapport publié par cette instance en mai 2011, dont un chapitre est consacré aux mesures nécessaires de transparence économique. Il fait notamment état du cumul des frais de gestion « en cascade » et de la profonde opacité qui entoure les sommes qui échoient aux sociétés de répartition des droits. J'ai annexé ce document au rapport que j'ai rédigé au nom de notre commission.

Enfin, je tiens à vous faire part de ma conviction concernant les perspectives d'avenir qu'il me semble urgent et indispensable de tracer dans les mois qui viennent. Je l'ai déjà souligné, l'objectif bien circonscrit du projet de loi et l'urgence dans laquelle ce texte s'inscrit ne permettent pas d'opérer une vérita-

ble remise à plat de l'ensemble du système. Celle-ci nécessitera un travail de longue haleine et sera d'autant plus nécessaire que la Commission européenne travaille actuellement à l'élaboration d'un nouveau cadre politique commun à ce sujet.

En souffrance depuis quelques années, le dossier de la copie privée dans le cadre communautaire vient en effet d'être à nouveau ouvert par le commissaire européen en charge du marché intérieur, M. Michel Barnier, qui a récemment procédé à la nomination d'un médiateur européen, en la personne de M. António Vitorino. Ce dernier a notamment été chargé d'adapter la directive de 2001 en incorporant les décisions récentes de la Cour de justice de l'Union européenne et de définir le cadre d'une convergence entre les différents régimes en vigueur dans les États membres en matière de copie privée. Ses conclusions et ses recommandations seront remises au second semestre de l'an prochain et un nouveau cadre juridique communautaire devrait logiquement voir le jour dans le courant de l'année 2013. Il est donc indispensable que la commission de la culture, conjointement avec la commission des affaires européennes, se saisisse à nouveau du sujet pour en approfondir les tenants et aboutissants.

À mes yeux, les mutations en cours, pour perturbatrices qu'elles puissent paraître, doivent être considérées comme autant d'opportunités pour accroître l'accès de tous aux productions culturelles et dégager les moyens pérennes d'améliorer le financement de la création et de ses acteurs.

Ces sujets sont complexes et éminemment évolutifs.

La multiplication des usages privés, liée à l'explosion des capacités de stockage numérique, pose un défi, y compris juridique : complexité croissante du dispositif, nécessité de l'adapter aux évolutions technologiques permanentes et d'assurer la balance entre les intérêts en présence, dans la ligne du droit communautaire.

C'est un vrai défi pour les législateurs que nous sommes. Avec l'« info nuage », c'est-à-dire la possibilité d'hébergement de contenus sur des serveurs distants et dissociés des équipements personnels de l'internaute, ainsi qu'avec l'avènement annoncé de la télévision connectée, une deuxième révolution numérique est incontestablement en cours.

Dans ce contexte, nous ne faisons aujourd'hui que replâtrer en urgence l'édifice.

Tous les interlocuteurs que j'ai rencontrés, soit une quarantaine de personnes, ont d'ailleurs qualifié ce projet de loi de « rustine ». Pourtant, je ne nie pas la nécessité de ce texte, mais j'ai souhaité en montrer ici les limites.

Ce texte, sans lequel les barèmes perdraient toute validité juridique à compter du 22 décembre prochain, est urgent. À défaut, la redevance, qui représente une part non négligeable des perceptions des sociétés de gestion collective, ne pourrait provisoirement plus être perçue. Je n'en reste pas moins convaincu que les améliorations que j'avais proposées, en ne retardant que de trois jours l'adoption du projet de loi, n'auraient pas menacé l'équilibre financier du dispositif.

Mes chers collègues, la commission de la culture ayant opté pour l'adoption conforme du projet de loi, je vous invite, en tant que rapporteur, à suivre ses conclusions.

Sérieux et humour étant heureusement compatibles, je forme le vœu que cette « rustine » ne colle pas éternellement au code de la propriété intellectuelle, comme le sparadrap au doigt du capitaine Haddock, dans L'Affaire Tournesol, car il nous faut désormais imaginer l'avenir et sa complexité.

Projet de loi...

Rémunération pour copie privée

Intervention de David ASSOULINE, sénateur de Paris, dans la discussion générale

(séance du lundi 19 décembre 2011)

Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, le présent texte répond à une nécessaire évolution du droit à la suite de plusieurs jurisprudences qui sont venues fragiliser les pratiques actuelles concernant la rémunération de la copie privée. Le Conseil d'État comme la Cour de justice de l'Union européenne ont en effet mis à mal dans leurs arrêts successifs les résolutions de la commission de la copie privée, et, en conséquence, un certain nombre de ses sources de revenu.



Il convient donc d'adapter les usages à l'évolution de la jurisprudence, car il est juste de vouloir ainsi pérenniser le système de rémunération de la création. L'enjeu ne doit pas être négligé : la rémunération de la copie privée permet en effet de payer, en partie, notre création artistique.

Toutefois, en tant que législateur, nous nous inquiétons d'être sans cesse à la traîne lorsqu'il s'agit de prendre en compte les évolutions techniques et de permettre la mutation des pratiques. Nous donnons ainsi l'impression d'être dans la réaction plus que dans l'action, dans l'improvisation plus que dans la stratégie. J'en veux pour preuve le fait que nous soyons contraints d'examiner ce texte en ayant recours à la procédure accélérée et que nous soyons presque contraints de le voter conforme, puisque nous devons proposer une solution législative avant le 22 décembre, selon la décision du Conseil d'État du 17 juin 2011. En d'autres termes, si nous voulons améliorer ce texte, lever telle ou telle ambiguïté en choisissant les mots les plus justes et les plus précis, nous prenons le risque de mettre Copie France dans

une situation périlleuse d'un point de vue financier, puisqu'une partie de son financement pourra être contestée.

Il est ennuyeux que nous soyons constamment incapables de faire évoluer notre modèle autrement que dans la précipitation. Internet n'est pourtant plus un phénomène nouveau. Nous en discutons régulièrement dans cette assemblée, souvent dans l'urgence, et nous avons tout loisir de réfléchir à la manière de faire évoluer notre droit pour l'adapter de manière adéquate aux évolutions des habitudes des consommateurs et aux moyens dont ils disposent. Ce n'est pas comme si l'usage hybride de certains matériels venait d'être inventé. Nous aurions donc dû réinventer notre système, en discutant avec l'ensemble des acteurs concernés.

Tous ceux que nous avons rencontrés ont d'ailleurs reconnu l'intérêt du système actuel et la nécessité de préserver un financement stable en faveur de la création et une rémunération juste des auteurs. On trouvera certes des points de vue différents sur les moyens d'adapter ce système, mais la base commune de négociation demeure : personne ne souhaite assécher la rémunération de la création. Autrement dit, nous avons les moyens de mettre l'ensemble des acteurs concernés autour de la table pour négocier une évolution de notre modèle.

Les fondements du texte que nous devons examiner aujourd'hui ont été largement exposés par les orateurs qui se sont exprimés avant moi. M. le rapporteur en a notamment fait une description très précise. Il semble toutefois important de replacer rapidement le texte actuel dans son contexte législatif.

Le droit d'auteur est lié à la production d'une œuvre intellectuelle. En conséquence, il semble nécessaire que ce droit puisse s'adapter aux mutations du support qui le véhicule. Le législateur se trouve ainsi dans la nécessité de protéger ce droit tout en veillant à ce qu'il laisse se développer les supports adéquats et leurs usages.

En 1957, par la loi n°57-298 sur la propriété littéraire et artistique, le législateur a ainsi autorisé une exception au droit d'auteur au travers de la copie privée – j'insiste sur le fait qu'il ne s'agissait que d'une exception. Il autorise effectivement la reproduction partielle ou totale d'une œuvre protégée par le droit d'auteur, à condition que ce soit pour en faire un usage privé. En d'autres termes, la copie privée constitue, non un droit de l'utilisateur, mais bien une dérogation au droit d'auteur. La Cour de cassation l'a rappelé dans son arrêt du 27 novembre 2008 : l'exception de copie privée n'est pas un droit, mais une exception légale au principe prohibant toute reproduction.

Cela explique d'ailleurs que cette dérogation soit limitée à des cas précis. Elle repose sur une liste qui ne peut être modifiée que par un acte administratif. Il s'agit donc d'un concept fermé, que le juge ne peut modifier comme il l'entend. En outre, cette liste se fonde sur un critère dont le périmètre semble difficile à délimiter. La copie privée nécessite en effet que le copiste en fasse un usage privé. À juste titre, M. le rapporteur a souligné dans son rapport que ce droit visait initialement un public d'érudits, à savoir des universitaires disposant du matériel suffisant pour réaliser des copies analogiques. La loi votée en 1957 s'adressait donc à un public restreint.

Progressivement, le coût des matériels est devenu moins prohibitif et leur usage s'est démocratisé : magnétoscopes, reprographie, imprimantes ont fait leur apparition dans les foyers français et sont venus considérablement accroître l'ampleur de la copie privée. Conséquemment, la rémunération du droit d'auteur a diminué, nécessitant une adaptation de la législation pour limiter les conséquences de ces mutations.

C'est aux socialistes que l'on doit cette évolution souhaitable et souhaitée au travers de la loi Lang de 1985, qui est à l'origine du droit que nous connaissons aujourd'hui. Cette loi relative aux droits d'auteur et aux droits des artistes-interprètes, des producteurs de phonogrammes et de vidéogrammes et des entreprises de communication audiovisuelle instaure une « rémunération pour copie privée ».

S'appuyant sur un principe fondamental du droit de propriété intellectuelle, selon lequel toute utilisation d'une œuvre implique une rémunération, la loi Lang vise donc à compenser le manque à gagner des auteurs.

On parle indifféremment de rémunération, de redevance ou de compensation, mais il s'agit, de fait, d'un prélèvement relevant du droit d'auteur. Notre droit actuel repose sur cette loi.

Les auteurs sont ainsi rémunérés par un prélèvement sur les supports servant aux copies privées – on pense aux cassettes vierges, par exemple. Il va de soi que les supports vierges qui ne sont pas spécifiquement destinés à la création ne sont pas concernés. Ainsi, les cassettes de dictaphones ou celles qui s'insèrent dans les caméscopes ne sont pas l'objet de cette redevance. Elles ne seront en effet pas concernées par une copie privée mais serviront, au contraire, à l'expression d'une œuvre originale, même si celle-ci est personnelle la plupart du temps.

Le droit français a donc été élaboré de manière précise et équitable, en répondant aux exigences d'une époque donnée.

En outre, l'exception au droit exclusif de reproduction a également fait l'objet d'une intégration dans le droit européen par la directive européenne du 22 mai 2001 sur l'harmonisation de certains aspects du droit d'auteur et des droits voisins dans la société de l'information. Il est intéressant que l'Europe se soit saisie la première de la question de l'évolution du droit d'auteur par rapport aux nouvelles technologies de l'information et de la communication. La Commission a ainsi initié une réflexion que nous aurions aimé voir le Gouvernement poursuivre autrement que sous le prisme essentiellement répressif de la loi relative au droit d'auteur et aux droits voisins dans la société de l'information, ou loi DADVSI, et de la Haute Autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur internet, la HADOPI. Nous aurions ainsi pu prévoir les évolutions des arrêts de la Cour de justice de l'Union européenne et nous y adapter en conséquence.

L'article 5-5 de la directive de 2001 dispose en effet que « les exceptions [...] ne sont applicables que dans certains cas spéciaux qui ne portent pas atteinte à l'exploitation normale de l'œuvre ou autre objet protégé ni ne causent un préjudice injustifié aux intérêts légitimes du titulaire du droit. » En d'autres termes, la directive confirme le fait que le droit à la copie privée constitue une exception, une dérogation au principe prohibant toute reproduction. Il y a donc bien une affirmation des droits d'auteur moyennant la faculté des États membres de prévoir des exceptions ou limitations à ce droit, à condition que les auteurs reçoivent une compensation équitable.

Sur le plan tant européen que français, le droit d'auteur constitue donc la règle et la copie privée l'exception, celle-ci devant par ailleurs faire l'objet d'une compensation. On retrouve cet état d'esprit dans le projet de loi qui nous est soumis aujourd'hui, ce qui est positif. Ce dernier vise à inscrire dans notre droit les adaptations rendues nécessaires par la jurisprudence du Conseil d'État et de la Cour de justice de l'Union européenne, laquelle, dans son arrêt du 21 octobre 2010, a estimé qu'un lien était nécessaire entre la redevance et l'usage qui sera fait du support. En d'autres termes, on ne peut prélever la redevance que si le support vierge est nécessairement acheté à des fins de copie privée. Ainsi, les disques durs externes ou les clés USB, dont les usages sont hybrides, ne peuvent réellement entrer dans cette catégorie. Lorsqu'il existe un doute sur l'usage possible du matériel acheté ou lorsqu'il n'est pas clairement établi qu'il ne peut servir qu'à des fins de copie privée, il est alors impossible de prélever la redevance.

Le Conseil d'État a tiré les conclusions de cet arrêt dans sa décision du 17 juin 2011 Canal+ distribution et autres, en considérant qu'il était impossible de prélever une redevance pour l'achat de matériel par des sociétés privées quand il n'était pas établi que ce matériel n'avait pas un usage professionnel. Conséquemment, le Conseil d'État imposait à Copie France, organisme en charge de la collecte et de la redistribution de cette redevance, de revoir son mode de prélèvement et ses règles de financement, donnant au législateur jusqu'au 22 décembre pour proposer une évolution législative.

Ce projet de loi, qui constitue donc une réponse tardive aux demandes du Conseil d'État, se veut une manière de prolonger l'action de Copie France et d'adapter notre modèle à cette jurisprudence particulière. Une fois encore, à l'instar de M. le rapporteur et des orateurs qui m'ont précédé à cette tribune, je regrette cette hâte et cette absence de réflexion.

Au lieu d'un simple patch de sécurité, j'aurais préféré que l'on réfléchisse à une réelle mutation du droit de copie privée qui tiendrait compte des évolutions des comportements et des mutations techniques. Nous avons besoin d'une réponse durable aux défis qui nous sont lancés, et l'on ne peut pas dire que ce texte y réponde. Dans la précipitation et l'urgence, nous ne pouvons aboutir qu'à des textes de facture modeste qui ne correspondent que partiellement aux enjeux gigantesques qui se posent.

La jurisprudence a mis au jour les failles de notre système, ses faiblesses et ses difficultés. Ce projet de loi ne vient que partiellement les combler, colmatant ça et là quelques brèches mais n'offrant pas de réponses viables à long terme. Je crains même qu'il n'occasionne in fine une perte de revenus non compensée pour Copie France, à court comme à moyen terme.

M. le rapporteur le souligne avec force : l'assiette de Copie France va nécessairement se réduire, ce qui aura pour principale conséquence de réduire rapidement ses revenus. On ne peut guère se réjouir de cette perte de financement annoncée de la culture. Il est à craindre également que le « marché gris » ne se développe plus fortement du fait d'une législation maladroite et peu efficace. Nous risquons de témoigner d'une moindre activité des professionnels français qui importent ces produits supports, lesquels sont, désormais, exclusivement fabriqués à l'étranger.

Ce texte n'est donc qu'une rustine sur un système dépassé à certains égards. Il nous aurait fallu plus globalement le renouveler et le faire évoluer, ce que vous avez refusé de faire. Après l'échéance politique de 2012, j'espère que s'ouvrira une réflexion pour mettre à plat notre système et proposer des adaptations conformes aux évolutions des pratiques, susceptibles d'établir un juste équilibre entre création et usage.

M. le rapporteur a souligné à juste titre que le développement du cloud computing, le fameux nuage, ainsi que de la TV connectée constitue un enjeu majeur pour notre modèle juridique. Le cloud permet de stocker des données sur un serveur hébergé par un prestataire de service. Quel statut aura ce cloud ou l'action d'y déposer puis de rechercher des données ? Cette question technique est délicate à traiter et il nous faudra prêter attention à un certain nombre de données et consultations avant de lui apporter une réponse efficace.

La télévision connectée interroge aussi notre modèle. En effet, la redevance ne s'applique que lorsque la source de la copie privée est licite. Il va en effet de soi que l'on ne peut prélever quoi que ce soit sur une copie privée d'une source illicite qui s'apparente au contraire à de la contrefaçon, c'est-à-dire à un délit. Au sein de ces sources licites, on trouve la télévision, qui est considérée comme bénéficiant d'une licéité totale.

Or la télévision connectée permet de visionner des images, vidéos et contenus provenant du web, notamment, et d'autres opérateurs que les chaînes habituelles. En d'autres termes, il n'est pas certain que l'on pourra la considérer comme source nécessairement licite. À bien des égards, ces mutations technologiques interrogent notre système et l'on n'y répond pas vraiment de manière adéquate par ce texte, qui est de portée limitée.

Pour l'heure, nous nous contentons de modifier le code de la propriété intellectuelle par petits ajouts de manière à prendre en compte les jurisprudences. Nous cherchons à remettre sur les rails un cadre légal de la copie privée qui a été ébranlé sur certains points. Cette ambition limitée, frappée d'urgence, imposera donc prochainement de proposer un texte plus global, mettant tout à plat et offrant des solutions complètes.

L'examen des articles ainsi que des modifications apportées par l'Assemblée nationale permet de se faire une idée des manques et limites de ce texte, des problèmes qu'il pose sans les résoudre de manière satisfaisante.

L'article 1er précise que la rémunération pour copie privée ne concerne que les copies réalisées à partir de sources licites, ce qui consacre une pratique de la commission de la copie privée et une décision du Conseil d'État du 11 juillet 2008.

L'Assemblée nationale a cependant adopté un amendement proposé par le député Lionel Tardy visant à étendre l'exclusion des copies de source illicite aux articles L. 122-5 et L. 211-3 du code de la propriété intellectuelle de manière à préciser que l'exception de copie privée présuppose un support licite. Le député Tardy a jugé que la rémunération de la copie privée avait fini par devenir progressivement dans les esprits une compensation pour le piratage qu'elle excusait en quelque sorte. Il se proposait, par un amendement qualifié d'anodin – vous avez parlé de « coordination », monsieur le ministre –, de revenir aux fondements de cette exception pour mettre fin à cette dérive. L'auteur, lui, n'a pas parlé de coordination !

Je partage l'avis du rapporteur sur le fait que cette mutation est tout sauf anodine et qu'il est quelque peu cavalier de la présenter ainsi. La licéité implique non pas que le copiste soit propriétaire du support, mais que son accès soit autorisé par les personnes

disposant du droit d'auteur. Dans le cas inverse, la source est illicite.

Cet amendement semble créer une condition supplémentaire dans certains cas de copie privée, susceptible de se retourner contre le consommateur. Celui-ci pourrait bien perdre ainsi la présomption de licéité de la source, voire pis de devoir prouver que sa source est bien licite, ce qui correspondrait à un renversement de la charge de la preuve. Un simple consommateur devrait ainsi attendre d'être assuré de la parfaite licéité de sa source ainsi que d'avoir l'assurance du plein accord de l'auteur pour son acte avant de le réaliser. Ce n'est pas sérieux et cela relève de la fiction.

Nous devons bien convenir avec le rapporteur que le principe même de la rémunération de la copie privée repose sur le fait que le consommateur de bonne foi bénéficie d'une dérogation au droit d'auteur sous la présomption que la source de sa copie est licite. Retirez cette présomption et vous ôtez du même coup toute effectivité à la copie privée. L'amendement du député Tardy pose donc des problèmes d'interprétation.

Monsieur le ministre, nous souhaiterions – j'y insiste – que vous fermiez les diverses interprétations possibles afin d'éviter de sanctionner le consommateur. Ainsi, les ambiguïtés et les sources de contentieux seront levées et nous pourrions voter ce projet de loi, qui est utile, en toute connaissance de cause.

Reste que nous devons adopter ce texte conforme, car nous voulons que rien ne puisse altérer les ressources de Copie France. L'amendement n° 3 vise donc à ce que vous nous apportiez des réponses précises en attendant la remise à plat du système. Quant aux amendements présentés par M. Dominati, ils posent également une vraie question.

Le problème de la procédure accélérée, c'est le risque de ne pas lever toutes les ambiguïtés. Évitez que le Conseil constitutionnel mette à mal ce vote ! À légiférer trop vite, nous pouvons perdre beaucoup plus que deux jours. Nous n'aurons donc pas gagné de temps.

Sous toutes ces réserves, le groupe socialiste-EELV votera le projet de loi.

Projet de loi...

Limite d'âge des magistrats de l'ordre judiciaire

Intervention de Jean-Yves LECONTE, rapporteur de la Commission des lois, sénateur des Français établis hors de France, dans la discussion générale

(séance du lundi 19 décembre 2011)

Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, le Sénat est une nouvelle fois saisi, selon la procédure accélérée, d'un projet de loi organique appliquant aux magistrats de l'ordre judiciaire des mesures relatives aux retraites adoptées



dans une autre loi. Cela avait déjà été le cas lors de la réforme des retraites. En effet, à la suite des annonces faites le 7 novembre dernier, le Gouvernement a souhaité accélérer, dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2012, le calendrier de relèvement progressif de 60 ans à 62 ans de l'âge d'ouverture des droits à pension et de 65 ans à 67 ans de l'âge de départ à la retraite sans décote.

L'application aux magistrats de l'ordre judiciaire de l'accélération du calendrier applicable au relèvement de l'âge limite de départ en retraite exige l'adoption d'une loi organique, en vertu de l'article 64 de notre Constitution. En effet, il s'agit d'un élément du statut des magistrats. Or ce statut est placé sous la protection de la loi organique, ce qui constitue une garantie de l'indépendance de la magistrature.

L'accélération du calendrier de déploiement de la réforme des retraites était, à l'origine, l'objet du présent texte. Toutefois, le Gouvernement a saisi l'occasion de l'examen d'un projet de loi organique pour y ajouter, par voie d'amendements déposés à l'Assemblée nationale à peine une semaine après l'adoption du texte en conseil des ministres, plusieurs dispositions relatives au statut des magistrats. Le projet de loi qui nous est soumis dépasse, ainsi, largement son strict objet initial.

Le nouveau calendrier proposé par le Gouvernement est celui qui résulte de l'adoption d'un amendement gouvernemental en nouvelle lecture à l'Assemblée nationale du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2012.

Initialement, la réforme des retraites, qui repoussait de deux ans l'âge d'ouverture des droits à pension et la limite d'âge de départ en retraite, devait, par application du principe de garantie générationnelle, monter en charge progressivement, par paliers de quatre mois par génération, pour les générations nées après 1951.

L'accélération du calendrier voulue par le Gouvernement consistait à ajouter un mois à chaque palier, ce qui, au total, avance d'une année l'achèvement de la réforme. L'objet de l'article 1er était d'appliquer cette accélération aux magistrats.

Les articles 2, 4, 5 et 6 du projet de loi résultent d'amendements déposés par le Gouvernement devant la commission des lois de l'Assemblée nationale et adoptés sans modification par celle-ci.

Ils reproduisent quatre articles parmi les neuf que comptait le projet de loi organique relatif au statut de la magistrature, déposé devant l'Assemblée nationale le 27 juillet 2011, qui n'a pas encore été inscrit à l'ordre du jour du Parlement.

L'article 2 prévoit deux modifications au régime des magistrats « placés », pour revenir sur deux jurisprudences du Conseil d'État qui posent à la Chancellerie des difficultés de gestion.

L'article 3 résulte, quant à lui, d'un amendement du député René Dosière adopté par la commission des lois de l'Assemblée nationale lors de l'examen du projet de loi organique aujourd'hui soumis à notre appréciation. Il tend à interdire aux magistrats judiciaires de recevoir pendant l'exercice de leurs fonctions, ou à raison de ces fonctions, une décoration publique.

L'Assemblée nationale a néanmoins voté la suppression de l'article 3 en séance publique.

L'article 4 tend à assouplir la règle actuelle selon laquelle les conseillers ou avocats généraux de la Cour de cassation doivent être recrutés, dans une proportion de un sur quatre, parmi les anciens conseillers ou avocats généraux référendaires de cette même cour. Nous passerions à un sur six.

L'article 5 vise à remédier aux difficultés procédurales qui ont empêché le comité médical national compétent pour les magistrats d'être enfin mis en place.

L'article 6 tend à modifier le dispositif de la mobilité statutaire obligatoire pour l'accès aux fonctions hors hiérarchie, d'une part en portant à deux ans la durée de cette mobilité actuellement d'un an renouvelable, d'autre part en supprimant l'impossibilité actuelle d'accomplir cette mobilité statutaire au sein des juridictions administratives, financières et internationales. En outre, cet article prévoit que les services accomplis au titre de la mobilité statutaire comptent comme services judiciaires effectifs. Cette évolution par rapport aux dispositions sur la mobilité s'inspire des recommandations de la commission d'enquête sur les dysfonctionnements de la justice dans l'affaire d'Outreau. Elle nous apparaît comme utile et acceptable.

La commission des lois a considéré que tous ces articles ne posaient pas les mêmes difficultés.

Ainsi, la commission a estimé que l'article 1er posait plusieurs problèmes de fond. En effet, lors de la réforme des retraites en septembre 2010, la commission s'était inquiétée des effets délétères que le relèvement de l'âge de départ à la retraite aurait sur les perspectives de carrière des magistrats ou sur la situation des polypensionnés, notamment pour les magistrats du troisième concours. Elle avait souhaité qu'il soit remédié à ces difficultés dans un futur projet de loi réformant le statut des magistrats. La question de la pyramide des âges au sein de la magistrature et les besoins de ce corps conduisent également la commission à émettre de fortes réserves sur le relèvement de la limite d'âge des magistrats de l'ordre judiciaire. Or le Gouvernement, loin de lever les réserves émises par le Sénat précédemment, n'a pas tenu compte de nos observations : le projet de loi organique déposé en juillet dernier reste muet sur la question.

Le Gouvernement transpose, ainsi, à tout va les règles générales, sans prendre en considération les spécificités du statut des magistrats.

En outre, la commission a considéré qu'elle devait se poser à l'article 1er la question suivante : peut-on accepter l'accélération du calendrier de déploiement des retraites sans souscrire à la réforme des retraites?

Certes, l'équité imposerait d'appliquer aux magistrats les mêmes règles que celles prévues pour le régime général, ce qui pourrait justifier l'adoption sans modification de l'article 1er. Toutefois, la commission des lois a considéré que cette même équité commandait, plus impérieusement encore, de retenir d'autres modalités de réforme des retraites que celles finalement adoptées.

D'ailleurs, le Sénat, sur l'initiative de la commission des affaires sociales, s'est opposé à l'accélération du calendrier de relèvement de l'âge limite de départ en retraite dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale.

Pour l'ensemble de ces raisons, la commission des lois a supprimé l'article 1er.

Par ailleurs, on ne peut que s'étonner de la méthode suivie par le Gouvernement pour ce qui concerne les autres dispositions du projet de loi : une semaine après avoir adopté le texte en conseil des ministres, il a proposé, par voie d'amendements, de l'augmenter de quatre articles sans lien aucun avec la réforme des retraites.

Je rappelle que le Conseil constitutionnel contrôle l'existence de cavaliers législatifs même dans les textes organiques. Or, qu'il s'agisse de l'obligation de mobilité statutaire pour accéder aux emplois hors hiérarchie, du comité médical national, du régime juridique des magistrats placés ou des nominations à la Cour de cassation, les dispositions en cause ne paraissent pas présenter de lien, même indirect, avec l'objet initial très restreint du projet de loi, à savoir l'accélération du calendrier de déploiement de la réforme des retraites.

Je souligne que ces dispositions sont tirées d'un projet de loi organique déposé en juillet dernier à l'Assemblée nationale et que le Gouvernement n'a toujours pas inscrit à l'ordre du jour du Parlement. Le dépeçage de ce texte relatif au statut de la magistrature ne peut qu'inquiéter, car il éloigne la perspective que soient traitées les questions abordées par les autres parties du même projet et non reprises par le Gouvernement dans le texte que nous examinons

aujourd'hui ; je pense, notamment, à la prévention des conflits d'intérêts pour les magistrats.

Par ailleurs, je note que cette accélération du calendrier pour intégrer quelques dispositions du projet de loi organique déposé en juillet dernier et l'intégration de quatre amendements déposés de manière précipitée juste après l'adoption en conseil des ministres du projet de loi relatif à la limite d'âge des magistrats de l'ordre judiciaire, s'est faite sans qu'aucune concertation ait été conduite avec les syndicats de magistrats, à qui nous avons appris les intentions du Gouvernement en la matière.

Assumant le risque d'inconstitutionnalité, le Gouvernement a avancé, afin de justifier ces amendements, que la plupart des dispositions proposées recueillaient l'accord des organisations de magistrats et répondaient à des difficultés avérées.

La commission des lois, tout en maintenant ses fortes réserves sur la méthode, a, de manière pragmatique, accepté d'adopter les dispositions répondant à un véritable besoin, comme celle relative au comité médical national. Toutefois, elle a modifié le texte issu des travaux de l'Assemblée nationale sur deux points.

Tout d'abord, la commission s'est inquiétée, à l'article 2, de l'extension à douze ans de la période pendant laquelle un magistrat pourrait être affecté à un emploi de magistrat placé, le terme désignant les magistrats placés auprès d'une cour d'appel qui sont discrétionnairement affectés par le chef de cour aux postes vacants dans le ressort de la cour. La solution des magistrats placés est un expédient nécessaire pour faire face aux vacances entre deux affectations de magistrats, pour pallier les congés maternité ou les arrêts maladie, ou encore pour assurer une charge de travail exceptionnelle. Cependant, elle ne doit pas devenir un instrument de gestion de la pénurie. Il est inutile de prévoir une période si longue dans une carrière de magistrat, d'autant que la durée moyenne d'exercice de ces fonctions est de deux ans et onze mois. La commission a donc supprimé l'article 2.

Ensuite, la commission a rétabli l'article 3, adopté, sur l'initiative de M. Dosière, par la commission des lois de l'Assemblée nationale, puis supprimé par les députés en séance publique.

Cet article vise à interdire que les magistrats puissent recevoir une décoration publique pendant l'exercice de leurs fonctions ou à ce titre.

Une telle interdiction, que les parlementaires connaissent bien, est conforme au principe de la séparation des pouvoirs exécutif, judiciaire et législatif. Elle est aussi cohérente avec l'indépendance de l'autorité judiciaire. Ce serait un signe utile adressé en ce sens à l'ensemble de nos concitoyens.

En reprenant cette proposition, nous ne voulons jeter la suspicion sur personne, mais nous souhaitons manifester de manière concrète l'indépendance de la justice et la séparation des autorités judiciaire, exécutive et législative.

Sous le bénéfice de ces observations, la commission des lois du Sénat vous invite, chers collègues, à adopter le texte tel qu'elle l'a établi.

Proposition de résolution...

Modification du règlement du Sénat

Intervention de Jean-Pierre MICHEL, vice-président de la Commission des lois, en remplacement d'Alain ANZIANI, dans la discussion générale

(séance du lundi 19 décembre 2011)

Monsieur le président, mes chers collègues, nous sommes, ce soir, appelés à nous prononcer sur la proposition de résolution présentée par le président Jean-Pierre Bel et tendant à modifier notre règlement afin de renforcer le pluralisme et l'action du Sénat en matière de développement durable.



Cette trente-septième révision de notre règlement comporte deux volets : d'une part, l'abaissement de quinze à dix du nombre de sénateurs nécessaire pour constituer un groupe politique ; d'autre part, l'institution, par scission de l'actuelle commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, d'une nouvelle commission permanente qui se consacrerait spécifiquement au développement durable et à l'aménagement du territoire.

Le premier volet de cette initiative tend donc à conforter le pluralisme démocratique auquel le Sénat est traditionnellement attaché. Il s'inscrit dans la ligne de la dernière réforme de grande ampleur de notre règlement, engagée sur l'initiative de M. Gérard Larcher à la suite de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008.

Le nouvel article 51-1 de la Constitution prévoit que le règlement de chaque assemblée détermine les droits des groupes parlementaires constitués en son sein et reconnaît des droits spécifiques aux groupes d'opposition de l'assemblée intéressée, ainsi qu'aux groupes minoritaires.

Par la résolution du 2 juin 2009, notre assemblée a étendu la représentation proportionnelle pour la désignation des membres du bureau du Sénat et du bureau de chaque commission ; elle a également organisé la consultation des groupes dans certaines procédures ; elle a, enfin, défini les droits des groupes d'opposition et des groupes minoritaires.

Ces droits spécifiques se manifestent principalement sous deux formes : le droit de tirage annuel pour la création d'une commission d'enquête ou d'une mission commune d'information ; un jour de séance par mois réservé à l'initiative des groupes d'opposition ainsi que des groupes minoritaires. C'était le résultat des réflexions d'un groupe de travail qui avait été animé notamment par le président de la commission des lois de l'époque, Jean-Jacques Hyst, et par notre ancien collègue Bernard Frimat.

La présente proposition de résolution permet de franchir une nouvelle étape dans la reconnaissance du pluralisme, comme l'avait souhaité Jean-Pierre Bel dans son allocution prononcée le 11 octobre 2011, après qu'il eut été élu président de notre assemblée.

Il n'existe pas de « nombre d'or » pour fixer le seuil nécessaire à la constitution d'un groupe politique.

Indépendamment de toute exigence tenant à un seuil, plusieurs pays européens, le Royaume-Uni ou les Pays-Bas, par exemple, admettent qu'un groupe politique parlementaire puisse se constituer sur la base d'une affiliation de ses membres à un parti ; ils en font d'ailleurs une condition de la constitution d'un groupe parlementaire. Si tel était le cas chez nous, certains groupes parlementaires ne pourraient pas exister faute, pour tous leurs membres, d'être affiliés au même parti politique.

Sans renoncer au principe du seuil, notre commission a estimé que le choix du nombre minimal de sénateurs nécessaire pour la constitution d'un groupe politique devait avant tout être guidé par la recon-

naissance, au sein du Sénat, des courants politiques nationaux.

Cette préoccupation n'est d'ailleurs pas nouvelle. Elle a, pour une large part, inspiré l'évolution du seuil requis par le règlement de l'Assemblée nationale pour constituer un groupe. Ce seuil, fixé à trente membres en 1959, a ainsi été ramené à vingt en 1988 – j'étais le rapporteur de la proposition de résolution concernée –, puis à quinze en 2009, afin de permettre à certains députés qui étaient membres d'un même parti politique de constituer un groupe.

Au Sénat, le seuil avait d'abord été fixé à onze, puis relevé à quinze en 1971. Même si ce seuil a été interprété de manière libérale – il prend en effet en compte les membres apparentés –, il apparaît aujourd'hui trop restrictif au regard de la diversité des sensibilités politiques qui s'expriment au sein de notre assemblée, notamment du fait de l'élection, lors du dernier renouvellement du Sénat, de dix sénatrices et sénateurs qui appartiennent à la même formation politique et qui entendent constituer un groupe politique.

C'est ce qui a conduit le président Jean-Pierre Bel à proposer d'abaisser ce seuil, donc de permettre la création d'un groupe politique qui sera l'expression d'un parti politique et, par là même, de renforcer le pluralisme au Sénat.

J'en viens à la création d'une nouvelle commission.

La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a porté à huit le nombre maximum des commissions permanentes dans chaque assemblée, nombre initialement fixé à six par le constituant de 1958. À l'époque, le général de Gaulle voulait un « parlementarisme rationalisé » : diminuer le nombre des commissions permanentes, c'était réduire les possibilités, pour le Parlement, de s'exprimer et de s'opposer au Gouvernement. Dans les États où la démocratie parlementaire est complète, le nombre des commissions des différentes chambres est beaucoup plus important que chez nous ; que l'on songe seulement au Sénat américain !

Dès mai 2009, l'Assemblée nationale a utilisé la faculté ouverte par la réforme de 2008 en créant deux nouvelles commissions par scission de deux commissions existantes. Le Sénat avait alors maintenu à six le nombre de ses commissions permanentes, tout en modifiant la dénomination de certaines d'entre elles.

Il nous est proposé aujourd'hui d'instituer une commission du développement durable et de l'aménagement du territoire. Ce choix nous est apparu pertinent et équilibré et la commission des lois l'a approuvé.

Certes, on aurait pu faire d'autres choix. On aurait pu, par exemple, scinder la commission des affaires étrangères, de la défense nationale et des forces armées, comme ce fut le cas à l'Assemblée nationale. Mais le Sénat a considéré qu'il était souhaitable qu'une seule commission soit saisie des questions, souvent intimement liées, relevant des affaires étrangères et de la défense nationale.

On aurait également pu partager la commission des affaires sociales, avec une commission axée sur le droit du travail et l'autre sur le droit de la santé, ou encore retirer certaines de ses prérogatives à la commission des lois et créer une commission permanente en charge de ce qui concerne les collectivités territoriales.

Bref, de nombreuses options étaient ouvertes.

Pourquoi, alors, avons-nous considéré que le choix consistant à créer une commission du développement durable et de l'aménagement du territoire était pertinent ?

D'abord, parce que l'actuelle commission de l'économie couvre un très large spectre de sujets et dispose d'un effectif très important, à la mesure de la diversité des intérêts qu'elle suscite. Or il semble justifié, comme cela se fait dans presque toutes les assemblées parlementaires des pays de l'Union européenne et au sein du Parlement européen lui-même, de mieux identifier les problématiques liées au développement durable et à l'aménagement du territoire, problématiques qui sont aujourd'hui au cœur des préoccupations des politiques nationales, européennes et internationales : le récent sommet de Durban, par exemple, en témoigne.

L'effectif actuel de la commission de l'économie se prête bien à une répartition par moitié du nombre de ses sénateurs entre deux commissions – 39 et 39 –, ce qui permettra de rapprocher leurs nouveaux effectifs de celui des autres commissions permanentes, sans bouleverser leur équilibre et leur gouvernance tels qu'ils ont été établis après le renouvellement d'octobre dernier.

Le règlement du Sénat, contrairement à celui de l'Assemblée nationale, n'énumère pas les attributions de chaque commission. Le rapport écrit de notre commission présente à cet égard quelques suggestions. Au demeurant, la commission des lois a donné un avis favorable sur un amendement de M. Mézard, président du groupe du RDSE, qui tend fort opportunément à préciser la désignation de la nouvelle commission et, partant, ses compétences. En tout état de cause, la répartition des textes procédera nécessairement d'une concertation entre les deux nouvelles commissions, l'une pouvant toujours être saisie pour avis lorsque l'autre est saisie au fond et que cela se révélera opportun.

La création d'une nouvelle commission paraît, de plus, correspondre à un choix équilibré.

En premier lieu, il pouvait sembler paradoxal que le Sénat se prive d'une possibilité ouverte par la révision de 2008 pour accroître les droits du Parlement. La limitation à six du nombre des commissions des assemblées en 1958 visait, je l'ai dit, à encadrer strictement les prérogatives de celles-ci. Dans aucune autre démocratie parlementaire au sein de l'Union européenne, le nombre des commissions n'est fixé de manière aussi restrictive.

En second lieu, avec le choix de créer, à ce stade, une seule commission, le Sénat répond à une double préoccupation : maintenir un champ de compétence cohérent pour chacune des sept commissions permanentes et maîtriser les dépenses de fonctionnement du Sénat. Sept commissions permanentes pour plus de trois cents sénateurs, quand il y en a huit pour plus de cinq cents députés, cela nous paraît équilibré et raisonnable.

Je veux souligner ici que, conformément à la volonté du président Jean-Pierre Bel, confirmée dernièrement par la conférence des présidents, la création d'un nouveau groupe et d'une nouvelle commission se fera, dans la mesure du possible, à coût constant. Cet objectif pourra être atteint tout en réduisant les dépenses, grâce à une mutualisation des moyens. Vous le savez, cette année, le budget du Sénat est réduit de 3 % sur tous les postes. Les questeurs ont présenté quelques propositions, que nous avons pu consulter, et qui seront soumises à une future conférence des présidents.

Sous le bénéfice de ces observations, la commission des lois vous invite, mes chers collègues, à adopter la présente proposition de résolution, modifiée par l'amendement de M. Mézard.

Proposition de résolution...

Modification du règlement du Sénat

Intervention de Jean-Pierre SUEUR, Président de la Commission des lois, sénateur du Loiret, dans la discussion générale

(séance du lundi 19 décembre 2011)

Monsieur le président, mes chers collègues, il va de soi que je vais m'exprimer en cet instant en tant que membre de ce qui est encore le groupe socialiste-EELV. Beaucoup d'entre nous ont déjà souligné le bien-fondé de la formation d'un groupe supplémentaire au sein du Sénat, et de l'abaissement à dix sénateurs du seuil prévu pour la création d'un groupe. Il s'agit tout simplement de reconnaître le pluralisme, de le faire vivre et de le respecter.



Au sein du groupe socialiste-EELV – cette dénomination est assez difficile à énoncer ! –, des rapports extrêmement féconds se sont tissés durant les dix dernières années.

Cependant, le fait d'être rattachés au groupe socialiste ne constitue pas la situation la plus claire qui soit pour nos collègues : en effet, la possibilité pour chaque membre d'un groupe politique de défendre les positions qui sont propres à ce groupe est bénéfique, dès lors, bien entendu, que cette liberté ne porte pas atteinte à la cohérence nécessaire à toute majorité. Mais le respect de la cohérence suppose également le respect de la diversité : c'est, à mes yeux, une règle que nous devons tous observer.

J'en viens à la création d'une nouvelle commission permanente, et je salue à cet égard l'intervention très nuancée de notre collègue Roger Karoutchi.

En effet, le sujet qui nous occupe n'appelle aucune considération simpliste. Le fait que cette proposition de résolution tendant à modifier le règlement du Sénat soit le fruit de discussions, d'accords politiques,

comme l'a souligné Jacques Mézard, n'est en aucun cas négatif : chacun conclut des accords politiques. En effet, qu'est-ce que la polis, qu'est-ce que la politique, sinon la capacité de dialoguer, de dégager des règles de conduite ? C'est ce que nous faisons constamment !

Mes chers collègues, j'en viens au fond concernant la création de cette nouvelle commission.

J'ai bien entendu nos collègues Zocchetto et Karoutchi indiquer que l'environnement constituait un sujet transversal et que, par conséquent, il n'y avait pas lieu de lui consacrer une commission spécifique.

Il s'agit certes d'un domaine transversal, comme bien d'autres, comme les champs social, juridique,... Mais si l'on menait un tel raisonnement jusqu'au bout, il conviendrait d'en tirer les conséquences pour ce qui concerne le Gouvernement : il n'y aurait pas lieu de conserver un ministère de l'environnement ou du développement durable... Il faudrait annoncer à Mme Nathalie Kosciusko-Morizet que, sa tâche étant tout à fait transversale, elle est assumée par plusieurs de ses collègues, en charge de l'économie, de l'aménagement du territoire et de bien d'autres domaines.

Que des questions de frontières se posent et que des coopérations soient ponctuellement nécessaires, c'est inévitable. Toutefois, dès lors qu'un grand nombre de gouvernements ont choisi de créer un ministère en charge de l'environnement, et dès lors qu'un grand nombre de parlements ont créé une commission chargée de l'environnement, il est, à mes yeux, réellement raisonnable qu'une semblable instance existe au sein de notre assemblée.

Pour conclure, je précise que je partage la préoccupation qu'a exprimée notre collègue Jacques Mézard et que traduit son amendement n° 15. En effet, celui-ci tend à donner une nouvelle dénomination à cette commission – « commission du développement

« durable, des infrastructures, de l'équipement et de l'aménagement du territoire », dénomination presque aussi longue que celle de la commission des lois ! et à préciser qu'elle sera « compétente en matière d'impact environnemental de la politique énergétique ».

Ce qui m'intéresse plus précisément en l'espèce, c'est la présence du mot « équipement ». En effet, il y a quelques jours, j'ai accueilli plusieurs invités au Sénat à l'occasion d'une remise de légion d'honneur à une inspectrice générale de l'équipement.

Au cours de mon discours, je désigne la récipiendaire par son titre : tout le monde me regarde, interloqué. Que n'avais-je pas dit là ! « L'équipement, mais ça n'existe plus ! Il faut désormais parler de développement durable. »

Mes chers collègues, je crois profondément au développement durable et j'estime que cette notion témoigne d'un grand progrès dans l'appréhension de la politique. De fait, j'emploie souvent l'adjectif « durable » à propos de certains systèmes financiers et notamment au sujet des partenariats public-privé qui, dans le domaine de l'économie, créent pour nos enfants, petits-enfants et arrière-petits-enfants, un endettement très... durable.

Cette notion de « durabilité » fait donc ressortir une dimension majeure de la politique et elle nous invite à aller au-delà des circonstances présentes et de la conjoncture.

Cependant, nous n'en avons pas moins « équipé » la France, comme nos anciens, et je reste résolument attaché à une conception humaniste de l'environnement. Certains – pas dans cet hémicycle, je tiens à le préciser – considèrent parfois que l'environnement ne comprend pas l'être humain, que c'est tout ce qui entoure l'être humain. Or, vous le savez, mes chers collègues, la nature sans l'homme n'existe pas.

D'ailleurs, s'il n'y avait pas des hommes – et des femmes, madame Goulet ! – pour prononcer le mot « nature », qui y aurait-il pour concevoir l'idée, qui serait là pour avoir seulement conscience de cette réalité ?

L'environnement désigne donc non seulement ce qui entoure l'être humain, mais aussi la manière dont les humains parviennent à vivre ensemble, ainsi que les œuvres que ces derniers forgent.

Certains semblent considérer que, lorsque l'on construit un pont, une route, une usine, on porte atteinte à l'environnement et que ces travaux ont uniquement des effets négatifs. Je leur répons : non ! La conception humaniste de l'environnement ne s'oppose pas au souci d'équiper le territoire...

Précisément, monsieur Sido : il s'agit de concevoir les activités industrielles et agricoles du futur et de créer, dans cette perspective, des aménagements respectueux de l'environnement, qui ont naturellement trait à l'avenir de notre espèce.

Monsieur Mézard, les précisions que tend à apporter l'amendement n° 15 étoffent la dénomination de cette commission et nous permettent d'aller dans le bon sens.

Proposition de résolution...

Modification du règlement du Sénat

Intervention de Jean-Vincent PLACE, sénateur de l'Essonne, dans la discussion générale

(séance du lundi 19 décembre 2011)

Monsieur le président, mes chers collègues, que dire après tant d'excellentes interventions, qui me semblent avoir fait très largement le tour de la question ? Jean-Pierre Michel, Jean-Pierre Sueur, Nicole Borvo Cohen-Seat et Jacques Mézard ont, avec beaucoup de talent, expliqué la nécessité de créer une commission consacrée à l'écologie. Telle est en effet notre ambition.



Vous le comprendrez, pour les sénatrices et sénateurs écologistes, qui reprennent le flambeau remarquablement porté ces dernières années par Marie-Christine Blandin et Jean Desessard, lesquels ont été, avec quelques autres, de véritables précurseurs dans notre assemblée, la question de l'écologie est évidemment essentielle ; c'est le fondement même de notre engagement politique.

L'écologie, ce n'est pas l'environnement. C'est la raison pour laquelle nous considérons que l'ensemble des commissions, qu'elles s'intéressent aux affaires étrangères, à la défense, aux finances – je pense à la question des finances durables, en cette période de crise, que les débats sur la loi de finances et les lois de finances rectificatives ont permis de mettre en avant –, aux affaires sociales, économiques, démocratiques, culturelles ou de recherche, doivent bénéficier d'un point de vue écologique.

Notre courant de pensée est neuf. Depuis les années soixante-dix, plus particulièrement depuis la candidature de René Dumont à l'élection présidentielle, nous sommes porteurs d'une vision nouvelle, aujourd'hui partagée par les différents groupes qui siègent dans cet hémicycle et la société dans son ensemble, qui

établit un lien entre les questions économiques, sociales et démocratiques et la conscience de la finitude de la planète, la nécessité de protéger les ressources naturelles, la lutte contre la prédation, ainsi que, bien sûr, le sujet fondamental de l'énergie. Il est désormais largement admis, en particulier, que les énergies fossiles, par l'augmentation des émissions de gaz à effet de serre qu'entraîne leur utilisation massive, provoquent une dérégulation du climat.

Sur l'ensemble de ces questions, nous défendons une vision d'intérêt général, très éloignée des petits accords que M. Zocchetto a souhaité stigmatiser.

Je relève que l'initiative qui nous réunit aujourd'hui a d'abord été portée par la majorité présidentielle actuelle. En effet, nous nous apprêtons à créer non pas la première commission du développement durable, mais bien la seconde, la première ayant été voulue par le Président de la République à l'Assemblée nationale. Il me semble même qu'il avait souhaité, à l'époque, faire bénéficier le Sénat d'une évolution identique.

Autrement dit, ce que le Président de la République a voulu, nous, nous le faisons, monsieur Zocchetto, et point n'est donc besoin, de stigmatiser une telle proposition ! Je me demande même si ce n'est pas cette mesure-là qui se révélera en fin de compte la plus importante, en tout cas la plus significative.

Pour tout dire, les sénateurs écologistes eux-mêmes se sont interrogés – je vois Ronan Dantec et Joël Labbé opiner – sur la nécessité de créer une commission consacrée aux questions d'écologie. Il ne s'agissait pas de marquer notre territoire, d'attirer l'attention des journaux, de communiquer ! Nous devons choisir : soit peser au sein de la commission des affaires économiques, pour justement lier entre elles les questions relatives au productivisme, au consumérisme, à l'avenir des générations futures, à la finitude de la planète, à la biodiversité, soit créer une

commission spécifique se consacrant à des sujets très précis. À cet égard, je ne peux que me réjouir de la précision méticuleuse introduite par l'amendement qu'a déposé M. Mézard et que nous allons soutenir.

Sans reprendre les arguments excellemment développés par Jean-Pierre Sueur, je dois dire que, depuis que je siège dans cette assemblée, c'est-à-dire à peine quelques mois, j'ai entendu beaucoup de collègues, de différents groupes, faire part de préoccupations écologiques. Bien sûr, tous n'apportent pas tous les mêmes réponses, surtout lorsqu'il s'agit de se situer par rapport à la politique menée en la matière par le Gouvernement. Quoi qu'il en soit, je me réjouis d'entendre Évelyne Didier, François Grosdidier, Laurence Rossignol, Raymond Vall et, bien évidemment, nos propres élus, que je salue de nouveau, en particulier Ronan Dantec et Joël Labbé, évoquer leur préoccupation au sujet de la dérégulation climatique, la biodiversité ou la finitude de la planète.

Je souhaite que cette commission ne soit pas destinée à recueillir les pressions d'un lobbyisme comme celui qui est mené par les grands groupes industriels ou économiques – nous venons de les entendre sur les questions de rémunération pour copie privée –, toujours tournés vers le profit immédiat. Je souhaite que cette commission fasse écho à un beau « lobby », celui qui défend les générations futures, qui pose les problèmes dans leur dimension globale et à long terme.

Cette vision générale, stratégique, durable, doit constituer un bel enjeu pour le Sénat, comme elle l'est pour les assemblées d'autres pays, qui, depuis vingt ans, en Europe et dans le monde entier, Jean-Pierre Sueur l'a rappelé, ont progressivement créé ce type de commission. Il s'agit bien évidemment d'une grande avancée pour le débat démocratique. J'espère donc que l'article 2 de cette proposition de résolution sera adopté.

Quant à l'article 1er, il vise à introduire, je suis désolé de le dire, une disposition somme toute assez banale.

Je le souligne toutefois, le pluralisme dans la vie parlementaire constitue en France une préoccupation encore plus importante qu'ailleurs. À cet égard, je n'ai pas un mot à retirer à l'intervention de Nicole Borvo Cohen-Seat, qui a très bien décrit ce qu'est devenue aujourd'hui la Ve République : un régime hyperprésidentiel, où le Premier ministre n'est plus

qu'un simple collaborateur, où les ministres ont le petit doigt sur la couture du pantalon, en attendant la fin des petits-déjeuners du Président de la République et de quelques-uns de ses amis. Voilà la réalité de cette République des amis et des clans !

Pour notre part, nous souhaitons, dans la diversité et le pluralisme, nous faire entendre. Mais peut-être avez-vous l'habitude, monsieur Zocchetto, que les décisions se prennent dans les antichambres !

Je me réjouis des prises de position de Jean-Claude Gaudin et de Roger Karoutchi en la matière. Je me réjouis de la volonté quasi unanime, dans cet hémicycle, de porter à dix membres l'effectif minimum des groupes, ce qui permet de facto, en effet, la création d'un groupe écologiste.

Cela vous choque-t-il, monsieur Zocchetto, qu'il y ait ici un groupe de la majorité présidentielle, qui s'inscrit dans la grande tradition du RPR, tout en en dépassant les frontières, qu'il y ait un groupe communiste, un groupe radical, qui ne réunit d'ailleurs pas uniquement des radicaux de gauche, un groupe socialiste et même un groupe centriste ?

Croyez-vous que j'aurais le mauvais goût de dire que vous vous opposez à cette mesure parce que vous redoutez que votre groupe, qui ne compte que trente et un membres, ne se divise en trois groupes de dix membres, rassemblant, pour l'un, les amis de M. Bayrou, pour l'autre, les amis de M. Morin et, pour le troisième, ceux qui se rallieront d'emblée à Nicolas Sarkozy ? Nous n'avons pas de leçons à recevoir !

Ce n'est pas un moment historique – à la différence de certains, je refuse de galvauder cette expression en l'utilisant à tout bout de champ –, mais c'est un moment important que celui qui voit le Sénat s'ouvrir davantage à l'écologie et au pluralisme.

Je vous invite donc, mes chers collègues, à voter cette proposition de résolution présentée par le président Jean-Pierre Bel, que je tiens à remercier et dont je veux saluer le très bon bilan qui est déjà le sien en trois mois de présidence du Sénat.

Projet de loi...

Loi de finances pour 2012

Intervention de Nicole BRICQ, rapporteure générale de la Commission des finances, sénatrice de Seine-et-Marne, en nouvelle lecture

(séance du mardi 20 décembre 2011)

Monsieur le président, mes chers collègues, je constate que Mme la ministre, comme à son habitude, a adopté un ton de meeting électoral... Paroles ! Quant à moi, je m'en tiendrai aux actes, en m'attachant à mettre en évidence les ruptures qui existent



entre les actes et le discours du Gouvernement. Je tiens tout d'abord à rappeler que, depuis le débat sur les prélèvements obligatoires et leur évolution, le 2 novembre 2011, nous aurons au total débattu pendant cent trente heures : nous avons donc eu le temps de confronter nos visions de la stratégie budgétaire, fiscale et économique que nous souhaitons pour la France et, je vous en donne acte, madame la ministre, elles sont très divergentes et certainement pas compatibles !

Aujourd'hui, mes chers collègues, il m'appartient en tant que rapporteure générale de vous présenter la position de la commission des finances après que la commission mixte paritaire, réunie le 12 décembre, n'est pas parvenue à trouver un texte commun sur les dispositions restant en discussion du projet de loi de finances pour 2012.

Ce résultat n'est pas surprenant, compte tenu des divergences profondes qui opposent la majorité sénatoriale et la majorité gouvernementale dans le domaine des finances publiques.

Ces divergences sont résumées dans le texte de la motion n° I-1 tendant à opposer la question préalable, que la commission des finances a décidé de soumettre au Sénat. Permettez-moi de vous en exposer maintenant les principales.

D'abord, la trajectoire pluriannuelle construite par le Gouvernement repose sur des hypothèses de croissance surestimées. La confirmation nous en a été apportée par les dernières données que l'INSEE et l'Observatoire français des conjonctures économiques ont publiées : notre acquis de croissance pour 2012 sera négatif, laissant présager de très mauvais résultats, alors qu'il s'agira d'une année charnière dans la trajectoire pluriannuelle d'évolution des finances publiques.

Or le Gouvernement persiste à maintenir des hypothèses de croissance surestimées et des hypothèses d'évolution des dépenses publiques fantaisistes, mettant ainsi en péril la crédibilité des engagements européens de notre pays.

Monsieur le président de la commission des finances, je considère, comme je le répète depuis le débat sur les prélèvements obligatoires et leur évolution, que, sur la durée d'une législature, nous devrions trouver des marges de manœuvre réparties à parts égales entre les recettes et les dépenses.

Relisez-moi donc : cela vous sera certainement utile pour nourrir vos interventions !

La politique fiscale du Gouvernement se caractérise par une succession de mauvais choix.

Après avoir fragilisé les recettes publiques en début de quinquennat avec la loi TEPA et la réforme de la taxe professionnelle – je rappelle que cette dernière a coûté 5 milliards d'euros de déficit à nos finances publiques –, le Gouvernement taxe maintenant à tout-va, par des mesures de rendement sans cohérence, tout en continuant d'affirmer à l'opinion qu'il s'oppose à toute hausse généralisée des prélèvements obligatoires – le projet de loi de finances pour 2012 comme le projet de loi de finances rectificative reflètent parfaitement ces choix...

En ce qui concerne les dépenses, le décalage entre le discours et les actes est encore plus prononcé, madame la ministre. Le Gouvernement se décrit comme le champion de la maîtrise des dépenses, mais procède à des ouvertures de crédits en fin d'année. Surtout, le Gouvernement annonce qu'il se passera de l'autorisation du Parlement pour procéder à de nouvelles mesures d'économie en cours de gestion. Il préfère détourner de sa fonction la réserve de précaution, dont on sait très bien, au demeurant, qu'elle ne suffirait pas à financer un nouveau plan de rigueur. Car le Gouvernement nous cache la vérité, mais tout le monde sait très bien qu'un tel plan est dans les cartons.

Enfin, le Sénat doit s'inquiéter de la politique du Gouvernement visant à miner la relation entre l'État et ses territoires, dans une période où il faudrait au contraire susciter la confiance. C'est vrai surtout pour le soutien à la croissance et à l'économie, là où les collectivités locales jouent un rôle décisif.

Pour toutes ces raisons de fond, vous comprendrez, mes chers collègues, que la CMP ait échoué.

Cela étant, le Sénat aura apporté au texte définitif certaines dispositions utiles que je veux rappeler.

Dans le domaine de la fiscalité du patrimoine, nous avons permis deux avancées.

D'une part, nous avons proposé, à l'article 3 bis E, de dé plafonner, en baissant le taux, les droits d'enregistrement en cas de cessions de parts de sociétés. Nous escomptions 930 millions d'euros de cette mesure. L'Assemblée nationale a repris à son compte l'idée du dé plafonnement, mais a introduit un barème dégressif. Finalement, cette mesure devrait rapporter entre 150 et 200 millions d'euros.

D'autre part, nous avons proposé de maintenir à 1,1 % le taux du droit de partage, qui devait brutalement doubler et passer à 2,5 % au 1er janvier, afin de financer l'allègement massif de l'impôt sur la fortune. L'Assemblée nationale ne nous a pas suivis, mais elle a permis que les personnes en instance de divorce à la date de promulgation de la loi de finances rectificative de juillet se voient appliquer le taux de 1,1 %, quelle que soit la date effective de leur divorce.

Dans le domaine de la fiscalité des entreprises, deux points sont également à signaler.

D'une part, l'initiative du Sénat concernant le régime des jeunes entreprises innovantes a été reprise par les députés dans le collectif budgétaire, dans une version certes atténuée.

D'autre part, la proposition de notre collègue David Assouline et de la commission de la culture tendant à créer, à l'article 5 bis G, une taxe sur les cessions de titres d'un éditeur de services de communication audiovisuelle a aussi été reprise, mais dans une version profondément modifiée par le Gouvernement.

Plusieurs initiatives du Sénat en faveur de l'outre-mer figurent également dans le texte définitif.

Ainsi, comme le préconisait notre collègue Georges Patient à l'article 5 quinquies, le régime de suspension de TVA pour les installations et matériels utilisés pour l'exploration du plateau continental est supprimé ; celui de l'exemption des droits de douane est en revanche maintenu.

Les exonérations sociales du bonus exceptionnel de 1 500 euros, que M. Paul Vergès souhaitait, à l'article 26 bis, proroger de trois ans, seront bien prorogées, mais seulement pour un an.

L'initiative de Georges Patient et du groupe socialiste destinée à régler, à l'article 52 octies, la question des agriculteurs exerçant sans titre en Guyane est reprise.

L'article 52 quinquies, introduit sur l'initiative de Serge Larcher et qui vise à remédier au détournement de procédure effectué par certaines entreprises jouant des niveaux de taxation différents entre la Guyane et la Martinique, a été retenu.

Plusieurs points sont aussi à relever dans le domaine de la fiscalité immobilière et du logement.

À l'article 41, un compromis a pu être trouvé entre la position initiale et la position du Sénat, exprimée après l'adoption d'un amendement de M. Vincent Eblé : le rabot du dispositif « Censi-Bouvard » prévu en 2012 sera assoupli pour certains logements en maintenant l'avantage fiscal au taux de 2012 pour les engagements immobiliers intervenus avant le 31 décembre 2012.

L'article 41 quater, issu d'une initiative de Thierry Repentin, qui prolonge de deux ans l'application d'un droit fixe de 125 euros au titre de la taxe de publicité

foncière en faveur des organismes d'habitations à loyer modéré, sociétés anonymes de crédit immobilier et de leurs unions pour leurs acquisitions de logements conventionnés, a été retenu par l'Assemblée nationale.

À l'article 46 bis, s'agissant du prêt à taux zéro plus, ou PTZ+, les députés n'ont pas souhaité relever le montant de l'enveloppe « générationnelle » à 1,2 milliard d'euros comme le souhaitait le Sénat, mais l'ont néanmoins portée de 800 à 840 millions d'euros. Ils ont en outre retenu la suggestion de notre collègue Thierry Repentin d'étendre le bénéfice du PTZ+ aux acquisitions de logements appartenant à un organisme d'HLM.

Enfin, il convient d'évoquer le débat sur les finances publiques, s'agissant notamment du dispositif de péréquation, sur lequel nos collègues François Marc et Pierre Jarlier avaient abondamment travaillé, à la suite de l'étude menée par le groupe de travail animé notamment par Charles Guené et Philippe Dallier sur le sujet.

Il me semble important de faire le point sur cette question, notamment pour ceux de nos collègues qui ne sont pas membres de la commission des finances.

L'Assemblée nationale a donné son accord au principe introduit par le Sénat d'un « indicateur de ressources élargi », qui résultait d'une proposition du groupe de travail de la commission des finances.

L'Assemblée nationale a retenu le principe d'un rapport annuel sur l'évolution des mécanismes de péréquation ; elle a en outre conservé certains des apports du Sénat quant à la définition du fonctionnement du Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales, le FPIC, à partir des contributions de nos rapporteurs François Marc et Pierre Jarlier.

Les députés ont notamment supprimé les strates au profit du système de prélèvement logarithmique introduit par la commission des finances, qui gomme les effets de seuil ; ils ont également exclu les 150 premières communes éligibles à la DSU-cible de tout prélèvement et réduit de 50 % le prélèvement des 100 communes suivantes qui sont éligibles à cette dotation – rappelons que le Sénat avait adopté un amendement du groupe socialiste visant à exonérer toutes les communes éligibles à la DSU-cible et à la DSR-cible.

Les députés ont également repris la modification de la pondération des critères de reversement adoptée par le Sénat à la suite d'un amendement de Pierre Jarlier, en majorant à 60 % le critère du revenu par habitant – les critères de l'effort fiscal et du potentiel financier étant pondérés à 20 % chacun.

L'effort fiscal pris en compte dans les reversements a été déplafonné, alors que le Sénat avait proposé de relever le plafond de 0,9 à 1 par un amendement de la commission des finances. L'Assemblée nationale a également conservé la disposition introduite par un amendement du président Philippe Marini, qui vise à exclure de tout reversement les collectivités dont l'effort fiscal est inférieur à 0,5.

La répartition des prélèvements et des reversements s'effectuera en fonction des potentiels et non des produits fiscaux, comme l'a voté le Sénat en adoptant un amendement de la commission des finances.

Enfin, la clause de revoyure que nous proposons est maintenue, même si la date de remise du rapport du Gouvernement est reportée du 1er septembre au 1er octobre 2012.

Les deux autres modifications adoptées par le Sénat ont été rejetées : le plafonnement des prélèvements au titre du FPIC et du Fonds de solidarité des communes de la région d'Île-de-France, le FSRLF, a été abaissé de 15 % à 10 % du potentiel fiscal et le revenu par habitant ne sera pas pondéré par le coût du loyer dans chaque région.

Enfin, à l'initiative du Gouvernement, l'Assemblée nationale a proposé de nouvelles modifications au mécanisme du FPIC : son montant est réduit à 150 millions d'euros en 2012 et n'atteindra 2 % des recettes fiscales du bloc communal qu'en 2016.

Par ailleurs, le nombre d'ensembles intercommunaux éligibles aux reversements est porté de la moitié à 60 % du total du nombre total de ces ensembles.

Les établissements publics de coopération intercommunale, ou EPCI, pourront, à la majorité qualifiée, modifier les modalités de prélèvement et de reversement des montants du FPIC entre l'EPCI et les communes membres, en prenant en compte les écarts de revenu par habitant et les insuffisances de ressources de chaque commune.

Si j'ai énuméré les apports auxquels le Sénat tenait et qui, pour partie seulement, ont été repris par l'Assemblée nationale, c'est parce que, madame la ministre, je réfute, et la majorité sénatoriale avec moi, ce que vous dites à l'envi, à savoir que le travail de cette majorité aura été purement virtuel. Ce n'est pas vrai, raison pour laquelle j'ai tenu à procéder à cette énumération sans doute fastidieuse, mais qui servira à l'information de nos grands électeurs.

La navette a été utile, puisqu'elle a permis de faire évoluer l'Assemblée nationale sur certains points, dont je concède toutefois qu'ils sont trop rares.

Cependant, la commission des finances a jugé qu'une nouvelle navette ne serait pas de nature à faire évoluer les positions, même si le Sénat rétablissait son texte à l'occasion de cette nouvelle lecture.

Elle a donc choisi de proposer au Sénat d'adopter une motion tendant à opposer la question préalable sur le dernier projet de loi de finances initiale présenté par la majorité sortante.

Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, depuis le début de nos débats, tant en commission qu'en séance, nous avons dressé le bilan de cette majorité sortante : le constat d'échec est patent !

Projet de loi...

Loi de finances pour 2012

Intervention de François MARC, sénateur du Finistère, en nouvelle lecture

(séance du mardi 20 décembre 2011)

Monsieur le président, madame la ministre, monsieur le président de la commission, madame la rapporteure générale, mes chers collègues, nous voici de nouveau réunis après 130 heures de débats budgétaires et financiers, et ce dans



un contexte très original. En effet, c'est sans doute la première fois depuis de nombreuses années que l'on examine un projet de budget dont les paramètres ont à ce point évolué depuis la présentation de ce texte au mois de septembre dernier.

Les chiffres sont connus : un déficit de plus de 80 milliards d'euros, c'est-à-dire 362 milliards d'euros de dépenses pour 274 milliards de recettes. En 2012, la France devra donc emprunter sur les marchés financiers 180 milliards d'euros pour financer son déficit et le service de la dette existante. C'est dire si le socle est particulièrement important.

Or, en l'espace de trois mois, la situation s'est profondément dégradée, ainsi que l'a rappelé Mme la rapporteure générale, du point de vue tant de la conjoncture économique et, plus particulièrement de la croissance, que des conditions financières générales.

Au demeurant, le secrétaire d'État chargé du commerce extérieur a annoncé ce matin que le déficit du commerce extérieur explosera cette année, passant de 51 milliards d'euros en 2010 à 70 ou 75 milliards d'euros. Excusez du peu ! Cela correspond à une augmentation de 50 % en un an ! Dans ce domaine aussi, on voit où en est la France...

Je veux souligner également la dégradation accélérée de la conjoncture générale, avec l'entrée en récession de plusieurs économies occidentales.

L'économie d'endettement et de spéculation est aujourd'hui en train de montrer qu'elle est au « bout du rouleau », et les sommets européens ne parviennent pas à rétablir la confiance.

Bref, le diagnostic n'est guère rassurant, quoi que vous en disiez, madame la ministre, et nous ne pouvons pas vous rejoindre sur au moins un de ses éléments.

En effet, madame la ministre, vous avez indiqué, dans votre intervention liminaire, le répétant même à deux reprises, qu'il n'y avait pas d'alternative à la politique conduite par le Gouvernement. Selon vous, il n'y a qu'une solution, celle que le Gouvernement a adoptée !

S'il existe encore une démocratie parlementaire dans notre pays, permettez-nous de vous présenter nos propositions, comme nous nous y sommes employés durant plusieurs semaines.

Vous nous avez accusés de vouloir défaire plutôt que de faire ! Je regrette cette analyse, car nous avons formulé des propositions et fait voter un certain nombre d'amendements, tous plus réalistes les uns que les autres, afin de rééquilibrer les comptes.

Nous avons ainsi créé des recettes supplémentaires à hauteur de 11 milliards d'euros.

Nous avons opéré un tri plus ambitieux des dépenses fiscales improductives, car les niches fiscales sont, selon nous, une source à exploiter.

Nous avons manifesté notre souci d'une plus grande solidarité dans l'effort que doit aujourd'hui consentir notre pays, en prévoyant une plus grande progressivité des impôts, notamment de l'impôt sur le revenu, avec la création d'une tranche supplémentaire. De même, dans un souci de solidarité, nous avons souhaité activer des leviers de croissance. C'est ainsi que nous avons proposé une revalorisation de la prime pour l'emploi.

Nous avons préconisé une plus grande justice fiscale à l'égard des PME, en votant un dispositif visant à solliciter plus les très grands groupes.

Nous avons favorisé les collectivités outre-mer, notamment au travers de quelques dispositifs plus spécifiques. D'ailleurs, certains d'entre eux ont été préservés par les députés.

Nous avons fait voter un certain nombre d'amendements pour le logement.

Enfin, nous avons présenté diverses propositions en faveur des collectivités locales et territoriales.

À cet égard, je regrette, madame la ministre, que le Gouvernement et la majorité des députés ne partagent pas notre point de vue selon lequel les collectivités doivent être des partenaires actifs dans le redressement du pays. Les différentes mesures que nous avons proposées pour revaloriser les dotations et favoriser la péréquation verticale n'ont pas eu l'heur de plaire au Gouvernement, ni à la majorité des députés. Dans ces conditions, et en considération des 120 amendements votés – c'est considérable ! – aux conséquences budgétaires significatives, la question posée était simple : alors que les membres du Gouvernement en appellent à l'unité nationale autour de la règle d'or et qu'ils invitent le pays à se mobiliser et les collectivités à se serrer les coudes, votre perception des propositions émanant du Sénat allait-elle évoluer ? Le Gouvernement était-il prêt à anticiper cette fameuse règle d'or en acceptant certaines des propositions que nous lui avons soumises ?

La réponse, nous l'avons obtenue : c'est une fin de non-recevoir qui nous a été opposée.

Permettez-moi de vous le dire, mes chers collègues, cet appel à l'union sacrée n'en est pas un ! Il ressemble plutôt à un coup d'épée dans l'eau.

Vous avez rejeté systématiquement les propositions que nous avons formulées dans un esprit constructif. Ne nous dites donc pas qu'il s'agissait pour nous de défaire plutôt que de faire ! Tout ce qui émane de l'opposition est, à vos yeux, irrecevable ! En réalité, votre appel à l'union sacrée ne tient pas la route !

Vous avez conclu votre propos, madame la ministre, en disant que nous avons un quinquennat de retard, une expression qui vaut la peine d'être entendue...

Mais, à considérer le quinquennat qui s'achève bientôt, un chiffre est marquant, qui se suffit d'ailleurs à lui seul comme élément de diagnostic pour toute la période : 500 milliards d'euros de dettes supplémentaires ! Tel est le bilan du fameux quinquennat de Nicolas Sarkozy, madame la ministre !

Pour notre part, nous aurions préféré pouvoir relancer la machine économique et financière de notre pays sans avoir à supporter ce lourd fardeau, qui pèsera demain sur les épaules du gouvernant qui aura à assumer la charge de la France.

Je terminerai mon intervention en tirant deux enseignements.

Premièrement, la loi organique relative aux lois de finances a incontestablement prouvé ses limites. En effet, nous n'avons pas été en mesure de faire un travail très construit sur les dépenses du fait de toutes les difficultés de procédure qui nous en ont empêchés.

Deuxièmement, le travail d'évaluation et de simulation a également montré ses limites.

Le Parlement – en tout cas, le Sénat – n'a pas été en mesure de travailler dans de bonnes conditions. Cela prouve, d'une façon plus criante encore, la nécessité pour notre pays d'avoir une agence de chiffrage et d'évaluation indépendante, à l'instar de ce qui s'est fait récemment dans d'autres pays européens. Cela nous permettrait, me semble-t-il, de pouvoir travailler dans de meilleures conditions.

Mes chers collègues, le Sénat s'est attelé à cette construction pendant des heures, des jours et des nuits depuis un peu plus d'un mois. Ce travail n'ayant pas porté ses fruits, puisqu'il n'a pas eu l'heur de plaire au Gouvernement, nous serons favorables à la motion tendant à opposer la question préalable qui nous sera présentée tout à l'heure par Mme la rapporteure générale.

Incontestablement, deux logiques s'affrontent, et le diagnostic du Gouvernement diffère aujourd'hui du nôtre.

Dans les prochains mois, c'est un projet pour l'avenir de la France qui sera débattu devant le pays. Cela nous conduira à énoncer d'une façon encore plus ambitieuse les différentes propositions que nous avons pu émettre à l'occasion de cette discussion budgétaire.

Projet de loi...

Question préalable

Loi de finances pour 2012

Explication de vote de Marc MASSION, sénateur de la Seine-Maritime

(séance du mardi 20 décembre 2011)

Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, suivant en cela les recommandations du président de la commission des finances, je m'efforcerai de ne pas sombrer dans la répétition. Au demeurant, les arguments motivant le



vote de cette motion tendant à opposer la question préalable ont été parfaitement présentés par Mme la rapporteure générale et par François Marc.

Si j'interviens à cet instant du débat, c'est parce que, par certains de vos propos, madame la ministre, chers collègues de l'opposition sénatoriale, vous avez parfois donné l'impression de vouloir nous faire passer pour de mauvais Français, sous prétexte que nous ne souscrivions pas au projet de budget présenté par le Gouvernement et adopté par l'Assemblée nationale.

Ayant siégé dans ce même hémicycle entre 1997 et 2002, je ferai un bref rappel, parlant sous le contrôle de M. Marini, qui était alors rapporteur général du budget.

À l'époque, la majorité du Sénat était de droite. Quel sort croyez-vous qu'elle réservait aux projets de budget présentés par le Gouvernement Jospin et adoptés par la majorité de gauche de l'Assemblée nationale ? Deux années de suite, la droite, au Sénat, a présenté un « contre-budget », pour reprendre le terme employé alors. Il s'agissait non pas d'améliorer le texte, mais d'en proposer un autre.

Mes chers collègues, la démocratie permet l'expression de deux logiques : nous avons chacun la nôtre. Nous l'avons répété au cours des 130 heures de

débat, la majorité de gauche au Sénat n'entend pas faire la même politique que vous. Nous sommes ainsi un certain nombre à regretter que nos amendements n'aient pas été davantage pris en considération par l'Assemblée nationale, car nous avons fait loyalement notre travail !

M. le président. Je mets aux voix la motion n° I-1 tendant à opposer la question préalable.

Je rappelle que l'adoption de cette motion entraînerait le rejet du projet de loi de finances pour 2012.

Je rappelle en outre que le Gouvernement a émis un avis défavorable.

Il va être procédé au scrutin dans les conditions fixées par l'article 56 du règlement.

Voici le résultat du scrutin n° 78 :

Nombre de votants 345

Nombre de suffrages exprimés 343

Majorité absolue des suffrages exprimés 172

Pour l'adoption 173

Contre 170

Le Sénat a adopté.

En conséquence, le projet de loi de finances pour 2012 est rejeté.

Projet de loi...

Droits, protection et information des consommateurs

Intervention d'Alain FAUCONNIER, rapporteur de la Commission de l'économie, sénateur de l'Aveyron, dans la discussion générale

(séance du mardi 20 décembre 2011)

Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, l'objet du projet de loi que nous examinons aujourd'hui est de renforcer les droits, la protection et l'information des consommateurs. Comment ne pas souscrire à un tel objectif ? Voilà pourquoi la commission de l'économie a travaillé dans un esprit constructif, en constituant un groupe de travail composé de sénateurs de toutes sensibilités politiques, dont certains ont assisté, à mes côtés, à une cinquantaine d'auditions.



Voilà pourquoi, également, notre commission a souhaité déléguer à la commission des lois l'examen de plusieurs articles relevant de sa compétence exclusive, sur lesquels notre collègue Nicole Bonnefoy reviendra dans un instant.

Voilà pourquoi, enfin, notre commission a adopté 129 amendements au projet de loi, dont 30 émanant de l'opposition sénatoriale.

Toutefois, aborder ce texte dans un esprit constructif ne nous dispense pas de le replacer dans un contexte plus global. En effet, l'adoption de mesures visant à renforcer les droits des consommateurs n'a de sens que si celles-ci se traduisent par une amélioration concrète. Or deux éléments viennent contredire la volonté affichée par le Gouvernement en la matière : la faiblesse du pouvoir d'achat, d'une part, et la réduction des moyens de la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, la DGCCRF, d'autre part.

Toutes les réformes économiques conduites au cours du quinquennat ont appréhendé la question du pou

voir d'achat principalement sous l'angle de la dépense et des prix, comme si la hausse de la concurrence suffisait à faire baisser les prix et donc à augmenter le pouvoir d'achat. Ce fut le cas, notamment, de la loi du 4 août 2008 de modernisation de l'économie, dite « LME », ou de la réforme du crédit à la consommation.

Malheureusement, le recours à cet unique levier – la baisse des prix – n'a pas permis de restaurer le pouvoir d'achat des Français. Comme l'avait montré le rapport sur le bilan de la LME rédigé par notre collègue Elisabeth Lamure au nom de la commission de l'économie, l'impact de cette loi sur les prix reste difficile à déterminer. En effet, aucune étude économique n'a mis en évidence de manière claire la baisse des prix attendue de la politique de concurrence. Je citerai quelques chiffres pour vous en convaincre, mes chers collègues : après un recul de 0,6 % en 2008 et de 0,2 % en 2010, et une quasi-stagnation en 2009 et 2011, le pouvoir d'achat des ménages devrait baisser de 0,3 % en 2012.

Le Gouvernement affirme qu'il souhaite, avec ce projet de loi, s'attaquer aux dépenses contraintes. Il est en effet urgent de le faire – j'ai bien entendu vos propos, monsieur le secrétaire d'État –, puisque ces dépenses, qui représentaient environ 20 % du budget des ménages en 1979, constituent désormais 48 % du budget des ménages pauvres. De ce fait, les gains éventuels de pouvoir d'achat des travailleurs situés en bas de l'échelle des revenus sont de plus en plus accaparés par ces dépenses.

De même que la faiblesse du pouvoir d'achat, l'affaiblissement de la DGCCRF risque de priver d'effet les mesures incluses dans ce projet de loi. À cet égard, il existe une contradiction entre la volonté affichée de renforcer les droits du consommateur et la réduction des moyens de l'administration chargée de faire respecter ces droits.

Je rappelle que, entre 2008 et 2012, ses effectifs ont baissé de 15 % et que, entre 2006 et 2010, le nombre de ses contrôles a diminué de 13 %. Dès lors, on ne peut que s'interroger sur sa capacité à assumer les nouvelles missions que lui confie le présent projet de loi.

Dans ce contexte, le projet de loi n'apporte qu'une réponse partielle et tardive. Passé de 11 à 56 articles à la suite de son examen par l'Assemblée nationale, il aborde désormais les sujets les plus divers, des ventes au déballage de fruits et légumes jusqu'aux antennes-relais, en passant par les soins esthétiques. De nombreuses mesures vont dans le bon sens, monsieur le secrétaire d'État, comme le renforcement des droits des locataires, l'amélioration de la transparence en matière de téléphonie mobile ou encore la protection du nom des collectivités.

En réalité, mes chers collègues, ce texte est critiquable non par ce qu'il contient, mais par ce qu'il ne contient pas. En effet, les mesures qu'il comporte sont très en deçà de ce qu'il faudrait faire pour répondre aux problèmes concrets que rencontrent aujourd'hui nos concitoyens.

La commission propose donc de transformer ce projet de loi en le complétant par trois volets : des mesures ambitieuses pour réduire les dépenses contraintes ; un dispositif d'action de groupe à la française pour améliorer l'effectivité des droits des consommateurs ; enfin, des dispositions fortes relatives au crédit à la consommation, que nous examinerons prochainement.

S'agissant des dépenses contraintes, j'ai identifié trois postes de dépenses essentiels pour le pouvoir d'achat des Français, qui mériteraient par conséquent de faire l'objet d'une approche plus volontariste.

Le premier poste est le logement. La commission a adopté un amendement visant à freiner la hausse des loyers à la relocation. En effet, cette hausse rend illusoire, notamment dans les « zones tendues », le droit au logement pourtant consacré par la loi. Alertés par les associations de consommateurs sur les « honoraires exorbitants » réclamés par certaines agences, nous avons adopté un amendement tendant à plafonner les frais d'agence.

Le deuxième poste crucial est l'énergie. La commission a adopté un amendement ayant pour objet de garantir aux consommateurs l'accès à un volume

minimal d'électricité et de gaz à un coût très réduit. Cette mesure, qui présente un double avantage, social et environnemental, nous paraît d'autant plus urgente qu'une décision récente du Conseil d'État a conduit le Gouvernement à annoncer une augmentation de près de 5 % des tarifs réglementés du gaz à partir du 1er janvier 2012. L'instauration concomitante d'une tarification progressive permettrait donc de réduire l'impact d'une telle mesure sur les ménages modestes.

Le troisième poste est la téléphonie mobile. La commission a adopté un amendement visant à contraindre les opérateurs à distinguer, sur chaque facture, la part du coût de l'abonnement et celle de l'amortissement du téléphone. Cette disposition permettra aux abonnés de connaître l'affectation de leurs dépenses en services de communications électroniques mobiles, et de mieux comparer les différentes offres concurrentes.

Outre ces mesures sur les dépenses contraintes, la commission a adopté, sur l'initiative de Mme Nicole Bonnefoy, rapporteure pour avis de la commission des lois, une mesure importante destinée à renforcer l'effectivité des droits des consommateurs : la création d'une action de groupe à la française. Sans m'étendre sur ce sujet que notre collègue développera, je me félicite de l'adoption de ce dispositif, qui permettra d'indemniser enfin, de manière juste et effective, des préjudices qui, aujourd'hui, n'ouvrent droit à aucune réparation.

Enfin, il me semble indispensable que le projet de loi aborde des questions auxquelles il n'a pas encore été apporté de réponse satisfaisante, notamment la prévention du surendettement des ménages. C'est pourquoi j'accueillerai favorablement un certain nombre d'amendements déposés sur ce sujet, que nous examinerons dans les prochains jours.

J'en viens à nos propositions de modification du projet de loi qui nous a été transmis. Dans un esprit constructif – je le répète –, la commission a conforté les avancées que ce texte comportait, s'agissant notamment de l'optique-lunetterie, sur l'initiative de notre collègue Gérard Cornu.

En revanche, la commission a supprimé certaines modifications contestables adoptées par l'Assemblée nationale.

Elle a ainsi rétabli, à l'unanimité, le mandat exclusif que les députés avaient remis en cause.

Elle a également réécrit l'article 1er du projet de loi relatif aux conventions d'affiliation dans le secteur de la grande distribution alimentaire. Après avoir pris connaissance d'un avis émis par l'Autorité de la concurrence, qui soulignait le très faible taux de changement d'enseigne des magasins dans la grande distribution, le Gouvernement avait intégré à son projet de loi un certain nombre de préconisations visant à supprimer les obstacles juridiques au changement d'enseigne. Cependant, à la suite de réactions très vives dans le secteur de la grande distribution, les députés ont affaibli le texte ; ils l'ont même, sur certains points, vidé de sa portée.

La commission a donc réécrit l'article 1er afin de rapprocher son texte des préconisations de l'Autorité de la concurrence. J'espère que, au sein de la Haute Assemblée, le consensus le plus large pourra prévaloir sur ces questions.

En conclusion, mes chers collègues, si toutes ces avancées sont intégrées au projet de loi, nous pourrions être fiers du texte que le Sénat adoptera, car il sera porteur d'une grande ambition pour améliorer concrètement, comme vous le souhaitez, monsieur le secrétaire d'État, la vie de nos concitoyens.

Projet de loi...

Droits, protection et information des consommateurs

Intervention de Nicole BONNEFOY, rapporteure pour avis de la Commission des lois, sénatrice de Charente, dans la discussion générale

(séance du mardi 20 décembre 2011)

Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, consommer davantage n'est pas une fin en soi. Ce qui importe, c'est de consommer mieux et, pour cela, il faut être bien informé, être protégé des comportements abusifs de certains professionnels et, surtout, pouvoir avoir confiance en l'acte de consommation.



La loi intervient donc pour protéger les consommateurs, en imposant un certain nombre d'obligations aux professionnels, afin de rééquilibrer les relations structurellement inégales entre les uns et les autres. C'est la vocation même du droit de la consommation.

La protection la plus efficace du consommateur a donc été mon souci constant en tant que rapporteur pour avis, quand bien même elle peut susciter dans certains cas des contraintes ou des coûts supplémentaires pour les entreprises. C'est en effet le consommateur qui est en position de faiblesse et c'est donc lui qu'il convient de protéger, a fortiori en période de crise économique.

Ce projet de loi de plus de cinquante articles comporte des dispositions très diverses. La commission de l'économie a délégué à la commission des lois l'examen au fond de neuf articles qui relevaient de sa compétence. La commission des lois a également examiné dans son avis dix-sept articles, de sorte qu'elle s'est prononcée sur la moitié du texte, en étant bien sûr soucieuse de la cohérence juridique des dispositifs proposés, en particulier en matière juridictionnelle.

Je dois dire que le projet de loi ne m'a pas paru complètement abouti et cohérent à cet égard, ce qui a justifié un certain nombre d'amendements de la commission des lois que la commission de l'économie a bien voulu adopter et intégrer dans le texte.

Je tiens d'ailleurs à remercier mon collègue Alain Fauconnier pour son sens du dialogue et de l'écoute.

Nous avons réellement pu travailler de concert, mon rôle étant, bien sûr, de faire état des préoccupations propres à la commission des lois.

L'une des principales innovations du texte est la création de sanctions administratives prononcées par la DGCCRF, la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes. Ces sanctions interviendraient principalement à l'encontre de pratiques ne faisant l'objet d'aucune sanction pénale ou entraînant seulement des contraventions.

Je tiens à souligner que, contrairement aux chiffres fournis par l'étude d'impact du projet de loi, les manquements des professionnels au droit de la consommation sont poursuivis. En 2009, plus de 3 000 condamnations pour des infractions aux règles de la protection économique des consommateurs et 1 500 en matière de sécurité et de conformité des biens et services ont ainsi été prononcées.

La seule justification recevable des sanctions administratives est celle de la réactivité et de l'efficacité de la mesure. Permettre à la DGCCRF, qui mène l'enquête et dresse le procès-verbal de l'infraction, de prononcer une amende administrative donne plus de poids à son contrôle et lui permet de mieux jouer son rôle d'autorité régulatrice des pratiques commerciales et de la protection des consommateurs. Malgré, je l'admets, une réticence initiale, motivée par la perte de la force symbolique attachée à la sanction pénale prononcée par le juge, j'estime que la création de sanctions administratives est, dans son principe, justifiée.

La question qui continue, en revanche, à se poser est celle des modalités retenues.

En effet, les sanctions administratives n'obéissent pas au même régime que les sanctions pénales. En particulier, les garanties apportées au justiciable sont moindres dans le cadre d'une procédure administrative que dans celui d'une procédure pénale. Or il ne faudrait pas que, demain, la répression administrative des manquements au droit de la consommation soit plus sévère que la répression pénale actuelle de ces mêmes manquements alors que les garanties sont moindres. Il faut trouver un équilibre entre l'exigence d'une sanction efficace des infractions au droit de la consommation et celle du respect des droits des professionnels condamnés.

Ainsi, sur l'initiative de la commission des lois, le texte étend désormais aux amendes administratives les règles de cumul applicables aux amendes pénales. En dessous de 3 000 euros, les peines d'amendes pourraient se cumuler sans limite. En revanche, au-delà de 3 000 euros, les peines d'amendes ne pourraient se cumuler que dans la limite du montant maximum de l'amende encourue, conformément à ce que prévoit l'article 132-4 du code pénal. De même, nous avons veillé à respecter la jurisprudence du Conseil constitutionnel sur le cumul, pour une même faute, d'une sanction pénale avec une sanction administrative : la somme des deux amendes doit être inférieure à l'amende maximale encourue.

Pour garder une forme de publicité de la sanction, la commission des lois a proposé que les sanctions administratives fassent l'objet d'une publication. En effet, il convient d'alerter les consommateurs sur le manquement d'un professionnel. La condamnation pénale est publique ; rien ne justifie que la sanction administrative soit cachée.

En principe, les sanctions administratives peuvent être contestées devant le juge administratif. L'Assemblée nationale a toutefois prévu que, par exception, les sanctions relatives aux clauses abusives et aux manquements à l'obligation d'information du consommateur fassent l'objet d'un recours devant le juge judiciaire. Il s'agissait de conserver à ce dernier, juge naturel du droit de la consommation, sa compétence pour ces contentieux particuliers. Cette exception est pertinente. Toutefois, elle pose des problèmes d'articulation des contentieux, sources d'inextricables difficultés. Nous avons donc proposé un mécanisme pour remédier à cette faiblesse.

J'ai aussi constaté que, s'il renforce les pouvoirs d'enquête de la DGCCRF et lui ouvre de nouvelles actions, telle que la possibilité de saisir le juge judiciaire pour qu'il ordonne le blocage d'un site internet, le texte aurait pour effet de permettre à cette direction de saisir le juge de manquements qu'elle n'a pas le droit de constater par procès-verbal. Nous avons donc veillé à mettre en conformité le champ d'application de ces nouvelles dispositions et celui des missions de la DGCCRF.

Monsieur le secrétaire d'État, l'attribution de ces nouvelles prérogatives suppose que la DGCCRF soit en mesure de les exercer. Or le moins que l'on puisse dire est que les crédits de fonctionnement et les effectifs de cette direction, tant en administration centrale que dans les services déconcentrés, ont beaucoup diminué ces dernières années. Il existe sans doute des limites à la capacité de faire plus avec moins.

Le projet de loi renforce également la lutte contre les clauses abusives, de trois manières.

Premièrement, obligation est faite au juge de déclarer non écrite une clause dont le caractère abusif apparaît au cours des débats.

Deuxièmement, la DGCCRF et les associations de consommateurs se voient donner le droit de saisir le juge pour qu'il déclare non écrite dans tous les contrats identiques passés par le même professionnel une clause abusive. La décision du juge s'imposerait donc à tous les contrats. Seul un nombre limité de tribunaux spécialisés aurait ce pouvoir, afin de limiter le risque de divergences de jurisprudence.

Troisièmement, sera sanctionnée d'une amende administrative la présence dans un contrat d'une clause abusive inscrite sur la « liste noire » des clauses abusives.

Ces dispositions sont utiles et conformes à nos engagements européens en matière de lutte contre les clauses abusives.

La commission des lois a également examiné les dispositions concernant la vente à distance et le démarchage, qui s'inspirent très clairement d'une proposition de loi adoptée en 2010 par nos collègues députés. Ces méthodes de vente sont toutes deux caractérisées par un même élément : elles ne se déroulent pas au sein d'un établissement commercial, avec la présence d'un consommateur et d'un

professionnel face à face. Elles nécessitent une protection renforcée du consommateur, car celui-ci soit ne voit pas le produit qu'il achète, soit se trouve confronté à un vendeur qu'il n'a pas sollicité. Ces deux types de ventes s'accompagnent d'ailleurs, pour cette raison, d'un droit de rétractation.

Une directive du 25 octobre 2011 est venue, très récemment donc, moderniser le droit en matière de contrats à distance et de contrats dits « hors établissement ». La commission a proposé de transposer quelques-unes de ses dispositions plus protectrices que notre législation avant décembre 2013, échéance prévue pour la transposition, notamment en prévoyant le passage de sept à quatorze jours du délai de rétractation. Quelques dispositions de cette directive sont d'ailleurs déjà transposées dans le projet de loi. Inutile donc d'attendre que le Gouvernement demande à être habilité à procéder par ordonnance à la transposition dans les dernières semaines avant l'expiration du délai...

Le projet de loi crée aussi une dérogation à l'interdiction de la prise de paiement jusqu'à l'expiration du délai de rétractation, prévue pour le démarchage, au bénéfice des ventes en réunion à domicile. Pour assurer l'unité juridique du régime des ventes par démarchage et, surtout, pour préserver l'efficacité de la protection du consommateur, car on sait dans quel contexte psychologique ce type de ventes a lieu, je vous proposerai, mes chers collègues, de supprimer cette dérogation.

La question de l'instauration d'un délai de rétractation pour les contrats conclus dans les foires et salons est beaucoup revenue au cours de mes auditions. Après analyse, il apparaît que le droit communautaire n'autorise pas l'instauration d'un tel délai dans ce cas, ce qui me donne l'occasion de rappeler au Gouvernement le problème que soulèvent de façon récurrente les directives en matière de consommation : elles imposent en général une harmonisation complète, c'est-à-dire qu'elles interdisent de prévoir dans la loi nationale une protection de niveau supérieur. C'est problématique, notre droit de la consommation faisant partie des plus protecteurs de l'Union européenne.

Monsieur le secrétaire d'État, le Gouvernement doit être plus vigilant sur ce point lors des négociations européennes : ce n'est pas parce qu'il y a un marché unique qu'il faut un droit uniforme en matière de protection des consommateurs.

Pour les contrats passés lors des foires et salons, la commission des lois a donc proposé d'instituer une obligation d'information du consommateur sur l'absence de droit de rétractation assortie d'une sanction administrative.

Enfin, le projet de loi crée un dispositif original, que la commission a souhaité réécrire tout en conservant sa finalité, pour lutter contre les phénomènes du type de ceux qui ont été constatés lors de la faillite de la CAMIF : les consommateurs continuent à payer pour des commandes qu'ils ne recevront jamais ! Il s'agit ici de donner à la DGCCRF un pouvoir particulier d'injonction pour ordonner la suspension de toute prise de paiement par l'entreprise de vente à distance, de façon limitée dans le temps ; si l'entreprise honore la commande, le paiement peut intervenir.

Le projet de loi concerne aussi l'amélioration des relations entre bailleurs et locataires. Il modifie divers aspects de la loi du 6 juillet 1989 sur les rapports locatifs : conditions d'établissement de l'état des lieux, conditions de restitution du dépôt de garantie ou encore création d'une action en diminution de loyer inspirée de l'action en diminution de prix prévue par la loi Carrez sur les lots de copropriété.

Outre les modifications déjà proposées par la commission des lois, je présenterai deux autres amendements sur ces dispositions pour tenir compte des débats qui ont eu lieu en commission de l'économie.

Enfin, la commission des lois a décidé, à l'unanimité, de combler une lacune de notre droit en introduisant l'action de groupe, fondée sur l'adhésion volontaire, dans ce projet de loi.

Ce texte, présenté comme ayant pour objet de renforcer la protection des consommateurs, passait en effet à côté de son sujet en s'abstenant de prévoir la seule mesure qui permet d'assurer le respect intégral des droits des consommateurs et qui ne crée pas d'autre droit que celui de faire valoir le sien. En effet, dans une société de consommation de masse, lorsqu'ils font face à la faute d'un professionnel, le plus fréquemment les consommateurs subissent un préjudice d'un montant trop faible pour les inciter à saisir le juge alors que, collectivement, le préjudice est considérable. Le contrevenant tire ainsi un bénéfice indu de la faute qu'il a commise sans crainte d'être inquiété, en toute impunité donc, car le coût et le tracasseries de la procédure judiciaire sont dissuasifs.

Je crois, mes chers collègues, que nous sommes tous ici contre l'impunité pour ceux qui ne respectent pas la loi. Je sais cependant que je ne parviendrai pas à convaincre ceux d'entre vous qui sont hostiles par principe à ce type de recours collectif. En revanche, je voudrais apporter des réponses et des éclaircissements à ceux qui, légitimement, s'inquiètent des éventuelles conséquences de cette procédure sur nos entreprises, a fortiori dans une période de crise économique.

Je rappelle tout d'abord que nous avons repris les conclusions des travaux très approfondis que Richard Yung et notre ancien collègue Laurent Béteille ont entrepris sur ce sujet au nom de la commission des lois. En analysant précisément les dérives des actions collectives à l'étranger, notamment aux États-Unis, ils ont pu concevoir des garanties et des garde-fous qui nous protégeront de ces dérives.

La première de ces garanties est la procédure civile française, au sein de laquelle ce dispositif s'inscrit pleinement, ainsi que les règles déontologiques de la profession d'avocat.

Ainsi, le dispositif ne comporte pas de dommages et intérêts punitifs, lesquels sont à l'origine du montant colossal des indemnisations aux États-Unis. Il n'autorise ni honoraires au résultat ni faculté pour l'avocat d'introduire une action sans être mandaté, de financer son action à crédit ou encore de faire du démarchage pour trouver des clients. Enfin, n'est introduit dans notre droit aucun des éléments de procédure « à l'américaine », discovery ou opt-out par exemple, qui permettent des chantages au procès et à l'indemnisation, portent atteinte à l'image des entreprises et peuvent conduire celles-ci à la faillite.

Tout d'abord, des associations de consommateurs bénéficiant d'un agrément spécial joueraient le rôle de filtre. Ensuite, pour éviter les procès indus, la procédure s'organiserait en deux phases. Dans un premier temps, le juge statuerait sur le principe de la responsabilité de l'entreprise à partir des quelques cas-types qui lui auront été soumis.

Ce n'est que dans un second temps, une fois que la faute du professionnel aura été reconnue par le juge, qui pourra ordonner des mesures de publicité à la charge du professionnel, que les consommateurs lésés pourront se joindre à l'action et demander à être indemnisés.

Le dispositif consacre l'opt-in et écarte l'opt-out : ne seront parties à l'action que ceux qui y auront adhéré volontairement, ce qui encadrera le montant des indemnisations.

Le juge examinera alors la recevabilité des demandes des consommateurs désirant se joindre à l'action et proposera une indemnisation. Le cas échéant, l'entreprise pourra suggérer une médiation, avec l'accord du juge, afin que les consommateurs soient remboursés plus rapidement.

L'ensemble de ces garanties constituent une assurance contre toutes les dérives de la procédure de l'action de groupe qui, ainsi conçue, permettra de parachever la protection du consommateur organisée par le droit français.

J'ajoute que l'enjeu n'est pas seulement national : il est important de disposer d'un modèle français de l'action de groupe qui puisse inspirer le futur modèle européen et éviter que nous soit imposée une procédure inconciliable avec nos principes.

Il me semble que, si l'on accepte le principe de l'action de groupe – je sais que vous êtes sensible à la nécessité d'étudier la question, monsieur le secrétaire d'État, car, comme vous me l'avez dit vous-même en réunion de commission, il n'est pas interdit de réfléchir –, le meilleur dispositif, techniquement et juridiquement, est celui qu'a proposé la commission des lois et qu'a approuvé la commission de l'économie.

Enfin, le projet de loi aborde également de très nombreux autres sujets qui intéressent la commission des lois. Je n'en citerai que quelques-uns : le droit des assurances, les prérogatives des maires en matière de ventes au déballage, ou encore la législation funéraire.

Je conclurai en insistant sur trois sujets. Tout d'abord, le projet de loi prévoit d'incriminer la revente avec bénéfice de billets de manifestation sportive, culturelle et, désormais, commerciale. Il s'agit de punir ceux qui font profession de revendre à prix d'or des billets qu'ils ont achetés en masse. Ce dispositif est pertinent et conforme aux travaux que la commission des lois a déjà conduits. Ensuite, le projet de loi donne à toute collectivité territoriale le droit de faire opposition à l'enregistrement d'une marque reprenant son nom ou ses signes distinctifs à des fins commerciales.

Le dispositif proposé répond à une véritable difficulté, même si sa portée sera limitée dans les faits. Il permettra au moins à la collectivité d'agir rapidement et préventivement, alors que, actuellement, elle ne peut le faire qu'après l'enregistrement de la marque.

Enfin, en ce qui concerne la protection contre le démarchage téléphonique, le projet de loi se borne à légaliser le dispositif Pacitel, mis en place par les professionnels du secteur. La commission des lois a suggéré de reprendre la proposition de loi de notre collègue Jacques Mézard, adoptée à l'unanimité par le Sénat au mois d'avril dernier. En effet, la nécessité de s'inscrire par Internet sur la liste d'opposition Pacitel écartera de facto les personnes âgées, celles qui sont les plus vulnérables à ce type de démarchage. On nous répète que notre dispositif menace des centaines de milliers d'emplois dans les centres d'appel.

Monsieur le secrétaire d'État, j'attends encore une évaluation sérieuse de son impact... De quels emplois parlez-vous ? Des centrales d'appel délocalisées au Maroc, en Tunisie ou ailleurs ?

Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, vous pouvez le constater, la commission des lois s'est fixée comme ligne de conduite de conserver dans ce texte ce qui accroît véritablement l'information et la protection des consommateurs, d'en supprimer ce qui les affaiblit ou ce qui y déroge sans motif légitime et d'y ajouter ce qui les renforce. C'est aussi le sens des quelques amendements que je présenterai au nom de la commission, laquelle a émis un avis favorable à l'adoption de ce projet de loi.

Projet de loi...

Droits, protection et information des consommateurs

Intervention de Claude BERIT-DEBAT, sénateur de la Dordogne, dans la discussion générale

(séance du mardi 20 décembre 2011)

Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, monsieur le rapporteur, mes chers collègues, on dit que le diable se niche dans les détails, et le texte dont nous allons débattre à partir d'aujourd'hui en est la preuve dans bien des cas. En effet, en déposant ce projet de loi, Gouvernement semblait viser un objectif frappé au coin du bon sens. Il s'agissait, comme l'indique le titre de ce texte, de renforcer les droits, la protection et l'information du consommateur, volonté louable dont on voit mal comment on pourrait ne pas la partager.



Cependant, si l'objectif affiché est évident, il apparaît très rapidement que les moyens proposés pour l'atteindre ne sont pas tous à la hauteur de ce que l'on pourrait espérer. C'est donc plus en fonction des moyens proposés dans ce texte que par rapport à la fin visée qu'il faut nous prononcer.

À cet égard, je le dis d'emblée, il était nécessaire de renforcer la protection du consommateur dans un certain nombre de domaines. C'est pourquoi le groupe socialiste a choisi, dès l'examen en commission, de travailler à enrichir le texte ; la tâche n'était pourtant pas aisée.

En effet, à bien y regarder, ce projet de loi est d'abord et avant tout un catalogue de dispositions et de mesures d'inégale importance. Ainsi, on passe de la grande distribution à l'immobilier, puis aux télécommunications – Internet et téléphonie –, à l'énergie, à l'optique, à l'origine géographique des produits, à la restauration, à la vente à distance, au crédit, et j'en passe !

Cet inventaire que Prévert n'aurait pas renié n'est pas satisfaisant. En effet, monsieur le secrétaire d'État, les dispositions proposées soit ne vont pas assez loin, soit sont orientées par une logique dont on peut contester le bien-fondé.

Trop souvent, le texte part du postulat selon lequel c'est encore et toujours la concurrence qui devra améliorer le pouvoir d'achat. Or il n'est plus à démontrer que la libéralisation d'un marché n'est pas, en tant que telle, un gage pour le consommateur. La grande distribution est un exemple caricatural de ce point de vue. En effet, on a créé un Observatoire des prix et des marges chargé de surveiller, en travaillant maintenant sur les marges brutes et nettes, l'évolution des prix dans les grandes surfaces.

L'énergie est un autre exemple marquant. Qu'il s'agisse de l'électricité ou du gaz, on sait bien que les factures des usagers vont exploser dans les années à venir. Ce projet de loi est donc un texte en trompe-l'œil. Le logement, par exemple, mériterait un texte qui soit entièrement consacré à cette question – nous nous y emploierons demain ! – et qui traiterait des conditions d'accèsion à la propriété et, plus globalement, de la garantie d'accès au logement.

Cependant, je l'affirme au nom du groupe politique que je représente, monsieur le secrétaire d'État : j'admets que votre texte comporte quelques avancées.

Certes, tant sur le fond que sur la forme, on ne peut se satisfaire de ce projet de loi : tout d'abord, le calendrier retenu est insatisfaisant. Ensuite, et surtout, le Gouvernement rejette encore et toujours les dispositions centrales de la protection des consommateurs.

Néanmoins, si ce texte n'est pas parfait, loin s'en faut, il a au moins un mérite : celui d'exister. Nous nous sommes donc servis comme d'un point de départ pour protéger plus largement les Français et leur pouvoir d'achat.

Nous estimons que, aujourd'hui, certains biens, comme le logement, ou certains services, comme l'accès à internet ou à la téléphonie mobile, doivent pouvoir être garantis à tous.

Nous considérons également que l'État doit assumer plus largement son rôle de prescripteur dans un certain nombre de domaines : il en va ainsi de la téléphonie mobile. Bien entendu, nous devons veiller à ce que les opérateurs n'usent pas de leur position dominante pour rendre les clients captifs. Cependant, il nous faut également tenir compte des impératifs de santé publique liés aux ondes magnétiques.

Enfin, nous estimons que, dans plusieurs domaines, la législation doit aller plus loin. Dans ce cadre, je souligne que les travaux en commission ont permis d'opérer des avancées substantielles, et je remercie à ce titre nos deux rapporteurs, Alain Fauconnier et Nicole Bonnefoy : je songe, notamment, aux dispositions relatives au recours collectif.

Monsieur le secrétaire d'État, il me semble important que, par votre intermédiaire, le Gouvernement accepte enfin le principe de cette procédure, comme vous le souteniez vous-même par le passé.

Toutefois, si les travaux en commission ont permis d'accomplir quelques progrès, ces avancées me semblent encore insuffisantes. C'est pourquoi nous présentons plusieurs amendements sur ce texte.

Certains d'entre eux sont, sous un certain angle, aussi symboliques que nécessaires, notamment concernant la prévention des expulsions locatives. D'autres tendent à tenir compte de phénomènes nouveaux face auxquels il convient d'agir au plus vite, notamment via la réglementation pour ce qui concerne la publicité pour la vente d'or par correspondance.

Dans un autre registre, il est également indispensable de clarifier les offres en matière de téléphonie mobile et d'internet. Il s'agit, en effet, de garantir le pouvoir d'achat des Français en leur donnant les moyens de mieux s'orienter dans le maquis des offres et des engagements. Toutefois, il faut surtout leur garantir, pour un coût raisonnable, un accès à des services que l'évolution de la société rend aujourd'hui, qu'on le veuille ou non, totalement indispensables.

Par ailleurs, il faut absolument y voir plus clair sur certaines pratiques, telle que la vente de pièces

détachées automobiles. Nous sommes tous soucieux de préserver notre industrie. Toutefois, comment admettre que le prix des mêmes pièces détachées soit jusqu'à 30 % moins élevé en Belgique qu'en France ?

Nous proposerons donc que le Gouvernement remette un rapport sur ce thème et crée – pourquoi pas ? – un observatoire des prix et des marges consacré aux pièces de rechange. Dès lors, nous pourrions nous prononcer en toute connaissance de cause sur cette question.

Enfin, il est primordial d'encadrer beaucoup plus strictement l'accès aux crédits à la consommation.

Renforcer les droits des consommateurs, ce n'est pas seulement leur donner les moyens d'être mieux informés a priori ou de pouvoir contester plus efficacement a posteriori : c'est également considérer que certaines pratiques ne sont tout simplement pas acceptables.

Nous savons tous aujourd'hui que, face aux difficultés quotidiennes, une solution consiste à faciliter l'accès aux crédits à la consommation.

Toutefois, je rejette cette idée selon laquelle il faudrait consommer toujours plus et s'endetter chaque jour davantage pour rembourser ses dettes. En effet, une telle logique conduit à des situations préoccupantes et souvent dramatiques. Les précédents orateurs l'ont déjà souligné : aujourd'hui, le surendettement frappe des centaines de milliers de Français.

Nous proposerons donc de lutter contre ce phénomène à travers plusieurs amendements, tendant tout d'abord à abaisser le plafond du taux d'usure et ensuite à créer un crédit social inférieur à 3 000 euros.

Ces considérations me conduisent à évoquer un dernier sujet avant de conclure : la prévention du surendettement.

Afin d'endiguer ce fléau, nous sommes nombreux sur ces travées à considérer qu'il est nécessaire de créer un répertoire national des crédits aux consommateurs. Je suis conscient que cette solution soulève d'importantes questions en termes de collecte des données et qu'aucun consensus ne se dégage à ce sujet actuellement. Nous en avons longuement débattu en commission.

Néanmoins, comment accepter qu'une personne puisse aujourd'hui souscrire dix, quinze ou vingt crédits, souvent à des taux usuraires, et doive ainsi rembourser des sommes colossales sans qu'aucun garde-fou existe, mettant en danger l'équilibre d'une famille et conduisant parfois à des gestes irrémédiables ?

Mes chers collègues, nous devons agir. Aussi, afin d'harmoniser les positions de chacun, nous vous proposerons de créer un groupe de travail ouvert à tous, afin que nous puissions nous appuyer sur les données existantes pour formuler des solutions consensuelles sur un sujet aussi grave.

Je tiens à conclure cette intervention sur ce point, afin de vous montrer, monsieur le secrétaire d'État, que nous avons fait le choix de nous emparer de votre texte pour aller au-delà des propositions que vous avez énoncées. J'espère à présent que le Gouvernement fera lui aussi un effort d'ouverture pour renforcer plus encore la protection des consommateurs.

Projet de loi...

Droits, protection et information des consommateurs

Intervention de Michel TESTON, sénateur de l'Ardèche, dans la discussion générale

(séance du mardi 20 décembre 2011)

Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, mon propos portera sur les dispositions permettant de renforcer la protection des consommateurs en matière de communications électroniques. Le texte du



Gouvernement comportait quelques mesures de nature à améliorer les relations entre les consommateurs et les opérateurs. Pour respecter le temps qui m'est imparti, je me bornerai à évoquer l'exemple de la disposition de l'article 5 visant à donner une base légale à la signature de conventions entre l'État et les opérateurs pour la mise en place d'un tarif social de l'internet à haut débit au bénéfice de personnes éprouvant des difficultés financières.

Les travaux de l'Assemblée nationale ont permis d'enrichir le texte, avec des mesures permettant notamment d'améliorer la concertation locale au sujet des projets d'implantation de relais de téléphonie mobile. Les réactions suscitées par ce type d'installations, les incertitudes quant aux conséquences de leur fonctionnement pour la santé requièrent en effet toute notre vigilance. Nous devons, dans toute la mesure du possible, encourager le dialogue entre les opérateurs, les collectivités et les riverains.

Le texte a, en outre, été largement amendé par notre rapporteur, Alain Fauconnier, qui a tenu à le préciser et à l'étoffer.

Si le groupe socialiste se félicite de ces avancées, il n'en demeure pas moins qu'il reste encore une marge d'action pour renforcer la protection des consommateurs en matière de communications élec-

troniques. Nous proposerons donc au Sénat d'adopter divers amendements de nature – à notre sens – à rendre les relations entre les consommateurs et les opérateurs plus équilibrées.

Quelles sont nos principales propositions ?

Il est indispensable de mieux informer les utilisateurs sur leur consommation. En conséquence, nous demandons que tout fournisseur de services mette gratuitement en place un dispositif d'alerte systématique et de blocage des services de communications électroniques.

La durée d'engagement est une question dont nous avons déjà eu à discuter à de nombreuses reprises. La durée d'engagement standard de vingt-quatre mois nous paraît trop longue ; il nous semble que retenir une durée de douze mois serait plus pertinent. Avec une durée d'engagement plus courte, le consommateur serait moins contraint. Il pourrait changer d'opérateur plus facilement et faire ainsi coïncider plus étroitement l'offre à ses attentes, lesquelles sont susceptibles d'évoluer dans le temps.

Par ailleurs, il nous paraît essentiel de préciser ce que l'on entend par « illimité ». Il n'est pas acceptable que des offres dites illimitées ne le soient pas vraiment. C'est une question de transparence et de clarté à l'égard du consommateur, qui doit être informé avec précision des services dont il bénéficie en fonction de ce qu'il paye.

Nous présenterons un amendement d'appel visant à rappeler que le code des postes et communications électroniques prévoit la signature de conventions pour la mise en place d'un tarif social dans la téléphonie mobile, disposition législative non encore véritablement appliquée à ce jour.

Nous souhaitons aussi que les questions de santé publique soient mieux prises en compte.

Ainsi, sur l'initiative de notre collègue Laurence Rossignol, nous proposerons de rendre obligatoire l'affichage du DAS sur les terminaux de téléphonie, afin que les utilisateurs soient sensibilisés aux conséquences de l'exposition aux champs de radiofréquences. Dans cette même perspective, nous demandons qu'une réflexion soit menée sur la mutualisation de l'utilisation des installations, afin de limiter l'exposition aux champs électromagnétiques.

Enfin, en vue de permettre que l'information des collectivités en matière d'installation d'antennes relais soit la meilleure possible, le groupe socialiste souhaite que les opérateurs fournissent, à l'appui de leur projet, un dossier complet justifiant du choix de l'implantation envisagée.

Ces propositions sont en phase avec un certain nombre de demandes des associations de consommateurs, demandes qui nous semblent totalement légitimes.

Projet de loi...

Droits, protection et information des consommateurs

Intervention de Yannick VAUGRENARD, sénateur de la Loire-Atlantique, dans la discussion générale

(séance du mardi 20 décembre 2011)

Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, c'est d'un sujet de société dont nous débattons en cette fin de journée. Tous les Français sont concernés par ce projet de loi, qui suscite parmi eux une attente d'autant plus forte que c'est de leur vie quotidienne dont il est question.



Le texte présenté par le Gouvernement ne me semblait pourtant pas à la hauteur de l'enjeu, puisqu'il ne comportait que dix articles, réunissant vingt-cinq mesures. Vingt-cinq mesures, c'était trop peu, et si le Gouvernement avait réellement eu la volonté d'engager la réflexion sur la manière de soutenir une consommation ambitieuse dans notre pays, il aurait présenté son projet de loi dans des délais moins réduits.

En effet, ce texte porte sur des domaines essentiels pour la vie quotidienne des Français : réseaux de distribution alimentaire, logement, communications électroniques, énergie, commerce électronique, respect du droit des consommateurs... Dans ces secteurs, c'est bien une refonte complète de notre législation qui est nécessaire ; quelques mesures isolées ne suffisent pas.

Les députés l'ont bien compris, puisque cinq cents amendements ont été déposés à l'Assemblée nationale. Vous avez reconnu, monsieur le secrétaire d'État, qu'il s'agissait là non pas de créer une situation de blocage, mais bien d'améliorer le texte, qui compte aujourd'hui une quarantaine d'articles supplémentaires.

Nous avons, nous aussi, ajouté notre pierre à l'édifice, avec l'excellent travail du rapporteur et celui de notre groupe. Plus de deux cent dix amendements doivent maintenant être examinés, ce qui prouve qu'il reste encore des améliorations à apporter pour que ce projet de loi constitue un véritable coup de pouce à la consommation des Français. Dans la période que nous traversons, ce ne serait probablement pas inutile !

Nous le savons, la crise touche de plein fouet les ménages. Nous subissons encore les effets sociaux de la crise financière et économique de 2008, qui a profondément modifié les comportements des consommateurs.

Auparavant, l'alimentation était le premier poste de consommation des ménages. Au cours de la dernière décennie, la structure de notre consommation s'est modifiée, ce qui traduit à la fois de nouvelles tendances mais aussi de profondes mutations de notre société.

Le logement constitue aujourd'hui le principal poste de dépenses, puisque les ménages y consacrent près d'un tiers leurs ressources. Au regard des effets sociaux engendrés par la crise, la question du logement est donc particulièrement prégnante et exige de notre part une vigilance accrue. Cette croissance de la part du logement dans le budget des Français montre que les dépenses « contraintes » augmentent, ce qui exacerbe les tensions sur le pouvoir d'achat. De plus, les charges liées au logement pèsent proportionnellement davantage dans le budget des plus modestes de nos concitoyens.

C'est pourquoi j'ai été, avec d'autres, soucieux d'approfondir les mesures de ce projet de loi portant sur le logement. Nous devons protéger les consommateurs contre les pratiques abusives qui, malheureusement, ne font que se multiplier avec l'avancée de la crise. La tension sur le marché immobilier est telle que certains n'hésitent pas à recourir à des pratiques

répréhensibles, qui défavorisent encore davantage les personnes les plus en difficulté.

Je pense par exemple à l'état des lieux, qui est particulièrement propice aux escroqueries. Une nouvelle pratique consiste en effet à effectuer un état des lieux très succinct à l'entrée dans le logement, mais très pointilleux à la sortie, par l'intermédiaire d'une société prestataire. Ainsi, si le locataire n'a pas été vigilant à son entrée dans le logement, il peut se voir facturer toutes sortes de travaux et de réparations qui ne lui incombent pas. Les agences immobilières n'hésitent pas, en outre, à facturer abusivement ou de manière prohibitive des prestations telles que l'établissement de l'état des lieux, l'envoi de certains documents administratifs ou la rédaction du contrat de bail.

Quant à la location meublée, elle connaît depuis de nombreuses années un franc succès auprès des bailleurs, en raison de son très faible encadrement juridique, ainsi que de son régime fiscal particulièrement attrayant. Cependant, la pratique quotidienne engendre de réelles difficultés pour les locataires, qui se trouvent souvent démunis. En effet, aucun réel garde-fou n'a été mis en place pour cette forme de location. Cela induit une grande précarité pour les locataires de logement meublé, confrontés à des propriétaires dont certains n'hésitent pas à profiter des lacunes de la loi. J'ai donc souhaité, avec mes collègues, harmoniser le régime de la location meublée avec les principes de la loi du 6 juillet 1989, notamment pour plafonner à deux mois le montant du dépôt de garantie, pour établir la liste des documents qui n'ont pas à être demandés au locataire et pour que soit remise à celui-ci une liste claire et précise des réparations auxquelles il pourrait être tenu.

J'attacherai une importance particulière à ce que les différents amendements allant dans ce sens soient adoptés par le Sénat.

En conclusion, je considère que ce texte profondément remanié – je pense notamment aux dispositions relatives à l'action de groupe – peut nous donner les moyens d'apporter de réelles améliorations dans la vie quotidienne de nos concitoyens, particulièrement en cette période difficile. C'est donc avec satisfaction que nous le voterons, sous réserve de l'adoption de nos amendements. À la veille de Noël, ce serait ma foi un joli cadeau pour tous les Français !

Projet de loi...

Droits, protection et information des consommateurs

Intervention de Joël LABBE, sénateur du Morbihan, dans la discussion générale

(séance du mardi 20 décembre 2011)

Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, madame, monsieur les rapporteurs, mes chers collègues, le projet de loi qui nous est soumis aujourd'hui regroupe, sans véritable cohérence, un ensemble de mesures disparates, d'importance très inégale. On parle souvent de projets de loi « fourre-tout » : en voici un bel exemple !



Se préoccuper des droits des consommateurs est pourtant fort louable. Ce texte, modifié, comporte d'ailleurs un certain nombre d'avancées au bénéfice de nos concitoyens, terme bien plus noble que celui de consommateurs, aujourd'hui entré dans le langage courant mais qui réduit l'être humain à sa fonction économique dans une société de consommation, voire de surconsommation.

N'oublions pas que, selon l'INSEE, plus de 8 millions de personnes dans notre pays, soit 13 % de la population, vivent à la limite ou en dessous du seuil de pauvreté.

À l'avenir, un texte visant à la mise en œuvre d'un nouveau projet de société devra restaurer les droits fondamentaux des citoyennes et des citoyens : droit au logement opposable effectif, droit au travail, droit à la protection sociale, droit à un niveau de vie suffisant, droit à l'éducation, droit à la santé, droit à la culture, droit humain fondamental de vivre dans la dignité, dont sont aujourd'hui privés certains de nos compatriotes. Dans cette perspective, il faudra revenir sur l'accord général sur le commerce des services.

Pour l'heure, j'aborderai deux aspects du présent projet de loi qui me paraissent essentiels : le dispositif d'encadrement des loyers, d'une part, la lutte nécessaire contre le gaspillage et l'obsolescence programmée des biens de consommation, d'autre part.

La situation actuelle du logement en France est particulièrement grave. En effet, 3,6 millions de ménages sont mal logés ou sans logis, 600 000 enfants étant concernés par ce problème. Ces chiffres sont édifiants ! Le logement, qui doit être un lieu de réconfort, est devenu un facteur de précarisation majeur.

Dans le même temps, nous sommes confrontés à une pénurie de logements, surtout dans les zones dites tendues, ainsi qu'à un coût élevé du logement, problème aggravé par la persistance de la spéculation immobilière. Les loyers, qui ont atteint un sommet historique, doivent être encadrés ; ils ne sauraient augmenter indéfiniment.

Un travail important d'amendement a été réalisé, en commission, sur cette question centrale, dans un esprit que je tiens à saluer. Déterminer des loyers de référence différents selon les secteurs pour les premières locations et les relocations est une bonne chose, mais, quand la situation le réclame, il faut se donner les moyens de faire baisser la pression sur le marché et, pour cela, intervenir sur les niveaux de loyers.

L'intervention publique pourra conduire à une baisse des loyers allant jusqu'à 20 % : c'est l'objet de l'article 2 bis AA du projet de loi. J'aurai l'occasion de revenir, dans la suite de la discussion, sur ce dispositif, ainsi que sur le rééquilibrage des rapports entre bailleur et locataire.

Un autre enjeu essentiel en vue d'un changement de modèle de consommation est la lutte contre l'obsolescence programmée, afin de consommer moins et mieux des biens plus durables.

L'obsolescence programmée est une véritable stratégie de raccourcissement de la durée de vie des produits, notamment électriques et électroniques, mise en œuvre dès la conception de ceux-ci. Dans la suite de nos débats, je détaillerai davantage cette démarche et je présenterai une mesure visant à la combattre. De fait, dans la plupart des cas, les appareils sont jugés obsolètes avant même d'être apportés chez le réparateur ou mis au rebut. Les fabricants conjuguent diverses techniques destinées à rendre les appareils irréparables. Notre proposition vise à faire passer le délai de garantie du constructeur de deux ans à cinq ans.

Notre société occidentale, dite de consommation, a fait son temps. Livrée à la loi du marché, elle a aujourd'hui atteint ses limites, en laissant de côté une fraction grandissante de la population, ce qui est tout à fait inadmissible. Le projet de loi que nous examinons aujourd'hui, s'il a le mérite d'exister, s'apparente à un rafistolage, alors qu'il conviendrait de mettre en œuvre une profonde réforme sociétale.

Je conclurai en évoquant une œuvre de Stéphane Hessel et d'Edgar Morin, *Le Chemin de l'espérance* : voilà un beau cadeau de Noël ! Dans cet ouvrage, ils osent en appeler à l'ouverture d'une voie politique de salut public. En matière de consommation, ils proposent de créer un office public de la consommation visant à promouvoir l'enseignement de la consommation citoyenne, à veiller à la qualité des produits et à contrôler les publicités.

Projet de loi...

Droits, protection et information des consommateurs

Intervention de Laurence ROSSIGNOL, sénatrice de l'Oise, dans la discussion générale

(séance du mardi 20 décembre 2011)

« Entre le fort et le faible, entre le riche et le pauvre, entre le maître et le serviteur, c'est la liberté qui opprime et la loi qui affranchit. » Si Lacordaire avait vécu à la fin du xxe siècle ou au début du xxie siècle, il aurait probablement pu ajouter qu'entre le marketing et le consommateur, c'est la liberté qui opprime et la loi qui affranchit. Aujourd'hui, nous tentons précisément d'affranchir le consommateur par la loi.



Pour les libéraux, le droit de la consommation est un exercice improbable et compliqué, qui vise à protéger le faible, l'« abusable », tout en assurant la pérennité et le développement sans limite d'un modèle économique fondé sur le consumérisme.

La limite physique et temporelle du droit de la consommation, c'est d'une part l'inventivité du marketing, d'autre part l'extension du champ de la marchandisation, qui a transformé les usagers en clients, et le dogme de l'ouverture à la concurrence, qui a amené non pas, comme on l'avait promis, une baisse des tarifs, mais une multiplication des offres dissimulant habilement la captivité des clients, que la libre concurrence devait précisément affranchir de l'enfermement du monopole.

Monsieur le secrétaire d'État, vous avez parlé de la crise financière mondiale que nous traversons actuellement comme si cette crise n'était pas aussi celle de l'épuisement d'un modèle consumériste, qui repose sur la production d'une profusion de biens de consommation et dont la finalité implicite est de vendre n'importe quoi à n'importe qui, au mépris des

besoins des individus et des règles sociales, sanitaires, environnementales et morales les plus élémentaires.

L'économie consumériste est violente, immorale et dangereuse.

Elle est violente, car elle est fondée sur l'illusion de la satisfaction immédiate du désir. Elle crée l'illusion de l'évitement de la frustration, alors que, in fine, elle ne fait qu'aggraver et renforcer celle-ci, engendrant dans nos sociétés des comportements dangereux.

Elle est immorale, car elle bafoue l'autorité parentale. J'ai souvent entendu le Gouvernement et sa majorité prétendre vouloir restaurer l'autorité parentale, en jetant l'opprobre sur les parents défaillants à cet égard. Mais une société qui tolère que, dans les hypermarchés, des produits destinés aux enfants soient présentés autour des caisses, ce qui conduit ces derniers, transformés en prescripteurs de consommation, à harceler leurs parents occupés à faire la queue pour payer leurs achats, n'est pas une société qui renforce l'autorité parentale et qui aime la famille.

Une telle société détruit au contraire l'autorité parentale par la consommation.

L'économie consumériste est dangereuse, enfin, car elle est fondée sur la dissimulation, parfois même sur le mensonge, en particulier s'agissant des menaces sanitaires induites par la mise sur le marché de certains produits.

Sur ce plan, je ne peux croire que les fabricants de téléphones mobiles, d'aspartame ou de composants de prothèses mammaires n'aient jamais eu de doutes sur la dangerosité de leurs produits quand ils les ont mis sur le marché ! Ils sont dans la dissimulation ou le déni !

Plusieurs de nos collègues ont évoqué la nécessité de « trouver le juste équilibre », mais les forces en présence sont totalement déséquilibrées. Alors que les industriels et les distributeurs disposent de moyens financiers considérables pour défendre leurs intérêts et considèrent que la conquête de parts de marché ne tolère aucun obstacle, les consommateurs ne peuvent compter que sur le législateur pour poser patiemment des limites, des verrous, des protections.

Bien sûr, la malice des marchés est grande, mais notre confiance dans la loi l'est encore plus. Selon vous, monsieur le secrétaire d'État, si nous interdisions les forfaits illimités, les opérateurs de téléphonie mobile trouveraient sans doute le moyen de contourner une telle interdiction : peut-être, car c'est la force du capitalisme et du marché que de s'adapter à tout instant aux règles nouvelles, mais c'est la force du législateur que de s'adapter sans cesse au marché, non pas pour s'y soumettre, mais pour l'encadrer et le réguler. Le marché a confiance en lui ; ayons confiance en nous : à flexible, flexible et demi !

Projet de loi...

Explications de vote

Droits, protection et information des consommateurs

Intervention de Claude BERIT-DEBAT, sénateur de la Dordogne, dans la discussion générale

(séance du jeudi 22 décembre 2011)

Je dirai à mon tour que nous sommes satisfaits du déroulement des débats. Comme je l'ai indiqué lors de la discussion générale, nous pensions que le texte était imparfait et nous avons, d'une certaine façon, su lui donner, sinon de la cohérence, au moins un peu plus de profondeur. Vous l'aurez bien compris, le groupe socialiste et moi-même sommes particulièrement satisfaits des avancées qui ont été introduites ici, notamment en matière de logement.



Mais il faut le faire d'une façon plus consensuelle, et surtout pas au détour d'un projet de loi voté la veille de Noël, lors d'un débat auquel tout le monde n'a pas pu participer.

Ce projet de loi tel qu'il nous a été soumis exigeait un certain travail et nous pensons que nous l'avons amélioré. Il demeure insatisfaisant sur certains points, mais nous le voterons eu égard aux avancées que nos travaux ont rendues possibles.

Sur de nombreux points, parmi lesquels je citerai seulement la prévention des expulsions ainsi que les relations entre le propriétaire et le locataire, nous avons marqué toute l'attention que nous portons au problème des dépenses contraintes, notamment en matière de loyers.

Nous sommes aussi particulièrement satisfaits de ce que nous avons pu faire en matière de téléphonie.

En ce qui concerne les actions de groupe, je note une réelle avancée et je me félicite que la proposition de loi de M. Yung se retrouve dans ce texte sur la consommation et la protection des consommateurs.

J'ai entendu les regrets de notre collègue Daniel Dubois sur la question du surendettement, mais je pense que la solution proposée par notre rapporteur est celle que dicte la sagesse.

Nous sommes, nous aussi, au sein de notre groupe, partagés sur la question de savoir s'il est nécessaire ou non de mettre en place un fichier positif. Comme bien d'autres, je suis convaincu, pour avoir connu de près ce type de situation, qu'il faut avancer.

Projet de loi...

Quatrième loi de finances rectificative pour 2011

Intervention de Nicole BRICQ, rapporteure générale de la Commission des finances, sénatrice de Seine-et-Marne, en nouvelle lecture

(séance du mercredi 21 décembre 2011)

Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, je dois dire que j'ai été très surprise d'entendre hier, à cette tribune, non seulement Mme la ministre du budget, mais aussi l'orateur du groupe UMP déplorer l'attitude de la majorité sénatoriale qui serait hostile par principe à toute idée ou analyse qui ne viendrait pas de ses rangs. Je me suis demandé si nous avons bien participé à la même discussion budgétaire et, quand j'entends M. le secrétaire d'État, je me demande de quoi nous parlons !



Le projet de loi de finances pour 2012 étant maintenant derrière nous, attardons-nous sur l'objet de la présente discussion, à savoir le projet de loi de finances rectificative pour 2011. L'Assemblée nationale nous avait transmis un texte de 76 articles. Nous en avons adopté les deux tiers, chers collègues de l'opposition sénatoriale, c'est-à-dire 49 sur 76, sans modification : je ne pense pas que l'on puisse voir la marque d'un Sénat hostile à toute idée qui n'émanerait pas de lui ! Nous y avons ajouté 35 articles additionnels, dont beaucoup sont issus d'amendements du groupe UMP. C'est sans doute encore un exemple d'étroitesse d'esprit de ma part, mais je pense qu'il doit y avoir erreur sur la personne... ou plutôt sur le groupe majoritaire !

Monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues de l'opposition sénatoriale, nous avons tellement de points de désaccord avec le Gouvernement que nous n'éprouvons pas le besoin d'en créer d'artificiels. Lorsque nous sommes d'accord, pourquoi craignons-nous de le dire ? Pour notre part, nous croyons au dialogue républicain, nous l'avons maintes fois prouvé tout au long de cet exercice budgétaire.

Qu'a voté l'Assemblée nationale et, en particulier, qu'a-t-elle fait des apports du Sénat ?

L'Assemblée nationale a, en premier lieu, retenu la plupart des articles issus d'amendements présentés par l'opposition sénatoriale et acceptés par la majorité du Sénat. Il y a cependant quelques exceptions, la plus importante étant le rejet de l'article 16 bis C.

Le Sénat avait adopté à l'unanimité un amendement de M. Cambon, sénateur UMP du Val-de-Marne, sous-amendé par le groupe socialiste, instaurant une contribution de solidarité pour l'accès à l'eau et à l'assainissement. On me dit que les débats, qui se sont terminés hier à minuit, ont donné lieu à un certain « cafouillage » de la part du Gouvernement. Je garde l'espoir que cette mesure voie le jour prochainement, car la position du Gouvernement semble avoir évolué depuis l'avis défavorable donné au Sénat. Il importait, je vous le rappelle, que cette contribution de solidarité pour l'accès à l'eau des moins favorisés de nos concitoyens puisse être prise avant la tenue du Forum mondial de l'eau, à Marseille, au mois de mars 2012. Je déplore que le Gouvernement n'ait pas saisi la perche que lui tendait le Sénat.

En deuxième lieu, l'Assemblée nationale a supprimé l'essentiel des dispositifs insérés à l'initiative de la majorité sénatoriale. S'agissant des mesures relevant de la mise en œuvre du plan Fillon II, ce n'est pas une surprise puisque nos conceptions de politique fiscale sont radicalement opposées. Cependant, la frontière entre le clivage politique et le parti pris de refus systématique des initiatives du Sénat est malheureusement parfois difficile à apprécier.

C'est ainsi que le Sénat avait voté, à l'initiative du groupe socialiste et contre l'avis du Gouvernement, dans le projet de loi de finances pour 2012, la suppression du taux réduit de TVA sur les produits phytosanitaires dont la nocivité est prouvée. La mesure n'a pas été reprise dans le texte définitif.

Cependant, l'Assemblée nationale a adopté hier, sur proposition du Gouvernement, la même mesure que celle que le Sénat avait adoptée en loi de finances par la voie d'un amendement de Mme Rossignol et du groupe socialiste-EELV, portant la TVA sur ces produits à 19,6 %. Comprenez qui pourra ! Le sectarisme n'est peut-être pas du côté où on prétend qu'il est...

En troisième lieu, quelques initiatives de la majorité sénatoriale ont été reprises par le texte final, même si le Gouvernement a parfois cherché à s'y opposer.

Il en est ainsi de l'article 21 bis C prévoyant le recouvrement des reliquats de redevance sur les consommations d'eau dans les DOM et leur versement aux offices de l'eau dans les DOM, qui résulte d'une initiative de Serge Larcher et du groupe socialiste-EELV.

À l'article 16, les pertes de bases au titre de l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux, l'IFER, l'un des sept impôts substitutif à la taxe professionnelle, ne seront pas compensées, comme nous l'avons voulu, mais un rapport permettra d'étudier l'évolution de l'assiette de cet impôt. Si cette dernière n'était pas réévaluée régulièrement, elle rendrait cet impôt peu dynamique, ce qui pénaliserait les collectivités locales.

Le rapporteur général de l'Assemblée nationale a su faire preuve de persuasion à l'égard du Gouvernement, ce dont je le remercie, et le convaincre de s'en tenir à la rédaction du Sénat sur l'article 17 quater relatif au service « PATRIM Usagers ». La vie privée de nos concitoyens en sera mieux protégée et des dérives possibles évitées. Nous devons retenir que les votes de l'Assemblée nationale en nouvelle lecture traduisent une nouvelle fois la méfiance de la majorité gouvernementale envers les collectivités territoriales.

Au Sénat, nous avons unanimement voté l'amendement de M. Pintat prévoyant un rapport sur les conséquences d'une transformation en établissement public du nouveau compte d'affectation spéciale hérité du Fonds d'amortissement des charges d'électrification, le FACE. L'obligation de dépôt de ce rapport a été supprimée par l'Assemblée nationale. Les votes unanimes et motivés du Sénat – M. Pintat est président de la Fédération nationale des collectivités concédantes et régies – ne comptent donc pas !

Le Sénat avait également adopté à l'unanimité l'amendement de M. Collomb, sous-amendé par

M. Ferrant et plusieurs collègues de l'UMP et de l'Union centriste, visant à offrir aux collectivités la possibilité d'adapter les tarifs de la taxe de séjour. Cette nouvelle marge de manœuvre a été supprimée, à la demande du Gouvernement. Je remercie la commission des finances de l'Assemblée nationale et son rapporteur général, M. Carrez, d'avoir soutenu notre proposition.

Nous avons protégé le dispositif de la taxe locale sur la publicité extérieure contre les premières tentatives de mitage de ce nouvel impôt local : l'Assemblée nationale l'a accepté. Nous avons souhaité évaluer les conséquences sur les collectivités territoriales de la mise en œuvre simultanée de la réforme des taxes d'urbanisme et de celle de la redevance d'archéologie préventive. L'Assemblée nationale ne l'a pas jugé utile.

Nous avons souhaité compenser les communes qui assurent les frais de gestion des régies de recettes d'amendes de police, puisque le Gouvernement souhaite une modification de la loi pour leur transférer cette compétence. Nous regrettons que l'Assemblée nationale n'ait pas partagé notre opinion.

Je retire de cette nouvelle lecture par l'Assemblée nationale le sentiment que la poursuite de la navette ne permettrait pas au Sénat de mieux faire prévaloir ses vues. Dans ces conditions, et puisque nos positions sont, sur l'essentiel de la politique fiscale et budgétaire, inconciliables avec celles du Gouvernement et de sa majorité, la commission des finances a décidé ce matin de proposer au Sénat d'opposer la question préalable sur le projet de loi de finances rectificative pour 2011.

L'inutilité de la poursuite du débat peut se résumer en quatre points. Premièrement, les évolutions du déficit de 2011 par rapport à celui de 2010 s'expliquent essentiellement par des facteurs exceptionnels, notamment parce que les dépenses d'avenir sont sorties du budget. Nous l'avons démontré chiffres à l'appui. Deuxièmement, avec ce collectif, le Gouvernement nous demande une fois encore de prendre acte des sous-budgétisations de la loi de finances initiale. Troisièmement, si l'Assemblée nationale a repris beaucoup d'amendements du Sénat, elle a remis en cause des dispositions protectrices de la libre administration des collectivités territoriales et ne l'a pas suivi dans son souhait de mieux lutter contre la fraude fiscale et les paradis fiscaux.

Nous accordions une grande importance à ce dernier point.

En tout état de cause, enfin, le Sénat ne saurait souscrire aux dispositions du collectif budgétaire qui mettent en œuvre le plan Fillon II et qui se traduisent par un alourdissement de la fiscalité des ménages, qu'il s'agisse de la consommation ou du travail, sans souci de la justice et de la progressivité de notre système fiscal.

S'agissant de la mesure de relèvement du taux réduit de TVA, la discussion à l'Assemblée nationale a de nouveau montré la gêne du Gouvernement et de sa majorité à l'égard de cette mesure : non seulement moins de la moitié de l'assiette taxée aujourd'hui à 5,5 % sera portée à 7 %, mais de nouvelles dérogations ont encore été décidées par les députés. La meilleure solution aurait consisté à se rallier aux propositions du Sénat en matière de fiscalité du patrimoine. Je n'y reviens pas, mais nous savons qu'il y a là un gisement de recettes que nous avons chiffré, dans le projet de loi de finances pour 2012, à environ 11 milliards d'euros pour la première année d'exercice.

Pour finir, je voudrais dire au Gouvernement, que j'entends employer depuis hier l'argument selon lequel le budget de 2012 permettrait d'avancer sur le chemin du désendettement, que cette affirmation n'est pas exacte. Atteindre un déficit de 5,7 % du produit intérieur brut en 2011 et de 4,5 % en 2012 permettrait seulement d'avancer « vers », et non pas « sur », le chemin du désendettement. Selon la programmation du Gouvernement, en effet, c'est seulement à compter de 2013 que le ratio dette-PIB devrait commencer à décroître.

Ce n'est pas en affirmant des choses fausses que nous parviendrons à être crédibles aux yeux des observateurs ou de nos partenaires européens. Nous nous mettons en difficulté en annonçant des trajectoires qui ne sont pas réalistes.

Nous allons clore cette session budgétaire, mes chers collègues, mais pour combien de temps ? Nous entrerons, au début du mois de janvier, dans ce qu'il est désormais convenu d'appeler le « semestre européen », au cours duquel les États européens élaborent leurs prévisions et leurs programmations budgétaires nationales, en principe dans un esprit de concertation entre gouvernements et parlements.

Cette année, la discussion du futur accord intergouvernemental et des nouvelles propositions de règlement de la Commission va s'insérer dans cette séquence.

N'injurions pas l'avenir, certes, mais je dois dire que je suis inquiète à l'idée que les Européens se divisent, entre États et au sein des différentes nations, sur des questions de procédure et de règles budgétaires alors que la zone euro inspire de moins en moins confiance et que la conjoncture économique se dégrade. L'essentiel est là. Nous ne sommes pas crédibles sur nos dettes et nos déficits si nous ne le sommes pas sur notre objectif de croissance. Le sentiment de décalage entre les enjeux et les solutions apportées s'accroît.

Pour ce qui nous concerne, en France, le semestre européen va coïncider avec la campagne présidentielle. Le Parlement aura cessé ses travaux lorsque le Gouvernement lui transmettra, avant le 15 avril prochain, le projet de programme de stabilité, sur lequel il devrait pourtant se prononcer par un vote. C'est entre les deux tours de l'élection présidentielle que le programme de stabilité devra être adressé par la France à la Commission européenne ! J'attire votre attention sur le rôle que la Haute Assemblée, qui n'est pas renouvelable, va tenir dans cette période.

Une chose est certaine, la crise ne s'arrêtera pas pendant la campagne présidentielle et il est à parier que la différence se fera sur les questions économiques.

La question qui intéresse nos compatriotes – la seule qui vaille, à vrai dire – est celle des solutions à trouver pour renouer avec la croissance, qui est la grande oubliée des sommets européens qui se sont multipliés. Sur le terrain de la croissance, la majorité sortante a fait la preuve de son incompétence. Nos compatriotes sauront en tirer les conséquences !

Projet de loi...

Quatrième loi de finances rectificative pour 2011

Intervention de François MARC, Vice-président de la Commission des finances, sénateur du Finistère, en nouvelle lecture

(séance du mercredi 21 décembre 2011)

Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, je n'avais pas prévu d'intervenir à ce stade de la discussion, mais les propos de M. le secrétaire d'État me conduisent à formuler quelques commentaires. Je



suis d'autant plus enclin à le faire qu'ils s'inscrivent dans la même ligne que ceux qui nous ont été tenus ici hier par Mme Péresse, ministre du budget.

Nous qui avons travaillé pendant six semaines sur le projet de budget ne pouvons que regretter l'approche manichéenne adoptée par le Gouvernement. À vous écouter, elle et vous, monsieur le secrétaire d'État, on a le sentiment que, dans ce débat, s'opposent la vertu et la médiocrité, ceux qui savent et ceux qui ne savent pas, le Gouvernement, ou la droite, et les autres !

La gauche, à travers ses propositions, ne se livre pas à un exercice de style « baroque », comme l'a affirmé hier Mme Péresse. Cette caricature me semble tout à fait regrettable dans l'exercice du débat parlementaire. Il est en outre inacceptable d'avancer, comme elle l'a fait hier à plusieurs reprises, et comme vous venez de le faire à votre tour, monsieur le secrétaire d'État, qu'une seule politique est possible aujourd'hui en France.

Au contraire, notre conception de la politique nous pousse à envisager plusieurs voies. Nous respectons tout à fait celle qui a été empruntée ces dernières années, mais ne pouvons que voir à quel échec elle a conduit : en cinq ans, la dette de la France a augmenté de 500 milliards d'euros ! Est-ce là le « quinquennat d'avance » dont on nous a parlé hier ?

Si c'est le cas, nous avons raison de ne pas vouloir suivre cette voie !

J'en viens au présent projet de loi de finances rectificative. La centaine d'amendements que nous avons adoptés, qui ont malheureusement été pour nombre d'entre eux refusés par les députés, avaient vocation à répondre à trois exigences principales.

J'exclus d'emblée la question du désendettement, car nous nous sommes déjà longuement expliqués sur ce sujet lors de la discussion du projet de loi de finances initiale pour 2012, qui nous a permis de dégager 11 milliards d'euros de recettes supplémentaires. Vous nous dites que la vocation de la gauche est de créer des taxes, toujours des taxes... En vérité, monsieur le secrétaire d'État, je crois plutôt que nous avons fait le travail à votre place, en trouvant des recettes qui respectent le principe d'une plus grande équité.

Le désendettement est une contrainte qui s'impose malheureusement à tous. Les recettes que nous avons trouvées montrent que nous y prenons notre part.

Trois exigences, donc, ont guidé nos propositions.

La première est de faire en sorte que le pouvoir d'achat des plus fragiles de nos concitoyens soit préservé. Sur ce point, les différences entre les propositions du Gouvernement et les nôtres sont particulièrement significatives.

Différents économistes ont récemment observé que le décrochage de la croissance française au cours de l'année 2011, en particulier au deuxième trimestre, est provenu de la baisse de la consommation des ménages les plus modestes. Nos concitoyens dont le revenu se situe entre 0,5 et 1,5 SMIC – ils représentent quelque 30 % de la population – sont les plus affectés par toutes les mesures qui créent de l'inquiétude face à l'avenir et qui induisent déjà une perte de pouvoir d'achat à court terme.

C'est pourquoi nous avons souhaité ne pas vous suivre, en particulier, sur deux mesures contenues dans le présent projet de loi de finances rectificative.

La première mesure consiste dans le relèvement de 5,5 % à 7 % du taux réduit de TVA, car nous avons démontré qu'elle touchait surtout les plus modestes.

La seconde mesure est le gel du barème de l'impôt sur le revenu, car, là encore, nous avons apporté la preuve que, contrairement à ce que vous avanciez tout à l'heure, monsieur le secrétaire d'État, un ménage situé au plus bas de l'échelle de l'impôt sur le revenu devra s'acquitter d'un impôt majoré de 80 %, tandis qu'un ménage situé en haut de l'échelle ne verra sa contribution augmenter que de 1 % environ. Le gel du barème, loin de servir la progressivité de l'impôt, tend donc à pénaliser les foyers les plus modestes.

Notre deuxième exigence porte sur la fiscalité, qui n'est aujourd'hui ni équitable ni efficace. Les propositions que nous avons faites en la matière n'ont pas été retenues par l'Assemblée nationale, ce qui est regrettable. La fiscalité doit en effet être améliorée et tendre vers un rééquilibrage de la taxation des revenus du travail et du capital.

Notre troisième exigence concerne les PME et les PMI. Il n'a pas dû vous échapper, monsieur le secrétaire d'État, que le tissu des PME était de plus en plus sclérosé. Il semble plus que jamais incapable de répondre aux enjeux du moment, et au premier chef à celui de l'exportation. Vous connaissez les chiffres mieux que nous : le commerce extérieur de la France connaît une véritable déroute. Son déficit, qui était de 51 milliards d'euros l'an passé, atteindra 70 milliards à 75 milliards d'euros cette année, soit une augmentation de 50 % ! Or nos PME semblent incapables de s'inscrire dans une démarche exportatrice. Ce constat illustre aussi l'incapacité du Gouvernement à « muscler » davantage les PME, son souci ayant beaucoup plus porté sur les grands groupes.

Au regard de cette situation, tous les amendements que nous avons présentés avaient du sens. La politique menée par le Gouvernement, quant à elle, s'est inscrite dans une logique élitiste.

Les profiteurs de ce quinquennat sont clairement identifiés. Les voilà, ceux qui ont un « quinquennat d'avance » !

Projet de loi...

Question préalable

Quatrième loi de finances rectificative pour 2011

Explication de vote de Gérard MIQUEL, sénateur du Lot

(séance du mercredi 21 décembre 2011)

Après avoir entendu les arguments avancés par M. le secrétaire d'État au sujet des collectivités locales, confortés par ceux de M. Delattre sur la péréquation, j'ai décidé de m'exprimer au nom du groupe socialiste-EELV. Monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues de la minorité sénatoriale, mais de la majorité présidentielle, je souhaite revenir quelques instants, sans jeter d'anathème ni sombrer dans la caricature, sur les mesures qui sont été prises durant le quinquennat qui va bientôt s'achever.



Le sacro-saint bouclier fiscal, qui nous avait été présenté comme une mesure essentielle afin de relancer la croissance, la TVA sur la restauration, la suppression de l'ISF pour certains assujettis, l'exonération sur les droits de succession, l'exonération des heures supplémentaires sont autant de mesures qui n'ont pas relancé la croissance, mais qui ont accentué le déficit de 500 milliards d'euros.

Monsieur le secrétaire d'État, au cours de ce débat, nous vous avons entendu revenir sur la question des 35 heures. La majorité à laquelle vous appartenez gouverne depuis dix ans : si les 35 heures étaient si mauvaises, pourquoi ne les a-t-elle pas supprimées ! Quand on est convaincu qu'une mesure est mauvaise, on abroge la loi ou on rapporte le dispositif : c'est simple ! Or vous ne l'avez pas fait.

Allez-vous nous reprocher les 35 heures pendant vingt-cinq ans ?

Vous n'avez pas su rétablir la confiance des investisseurs et vous avez perdu celle des Français.

Aujourd'hui, nos concitoyens considèrent que le principe républicain d'égalité n'est plus respecté. L'injustice fiscale ne fait que croître ! Vous faites payer le prix fort de vos erreurs aux classes moyennes et aux petits revenus.

Par ailleurs, en répétant sans cesse que les collectivités locales doivent participer à l'effort indispensable en cette période de crise, vous donnez l'impression qu'elles n'y contribuent pas et qu'elles gèrent mal l'argent public. Or, au titre de la décentralisation, vous leur avez transféré un grand nombre de compétences. Nous sommes profondément décentralisateurs, mais nous voulons que les compensations soient à la hauteur des dépenses engagées, surtout quand il s'agit de gérer des compétences sociales.

Nous avons récemment assisté à un transfert vers les départements de la compétence en matière de prestations destinées aux personnes affectées par un handicap, sujet très sensible dans notre pays. Or la compensation de ce transfert est très loin d'être à la hauteur des besoins, alors même que les conseils généraux sont confrontés à des situations financières insupportables. Et ils ne peuvent évidemment pas augmenter les impôts locaux quand nos concitoyens se débattent déjà dans les pires difficultés, d'autant que les bases de la fiscalité locale sont devenues très injustes et appellent une vraie réforme.

Tout cela signifie que des chantiers importants nous attendent, qui demandent des décisions fortes et non des mesures de bricolage comme celles qui sont mises en œuvre au fil des différentes lois de finances.

Mes chers collègues, pour conclure, je citerai quelques chiffres : les prélèvements obligatoires sont passés entre 2010 et 2012 de 45,5 à 42,8 points de PIB, soit une baisse de 2,7 points, tandis que les dépenses publiques ont décru seulement de 0,4 point durant la même période.

Alors, ne nous dites pas que les choses vont mieux grâce aux mesures que vous avez prises ! Elles vont plus mal parce que vos réformes sont inadaptées à la situation de crise que nous traversons et tendent à en accentuer les effets !

C'est la raison pour laquelle le groupe socialiste-EELV votera la motion tendant à opposer la question préalable, d'autant que vous n'avez accepté aucune des propositions que nous avons faites pour améliorer ce projet de loi de finances rectificative !

M. le président. Je mets aux voix la motion n° 1, tendant à opposer la question préalable.

Je rappelle que l'adoption de cette motion entraînerait le rejet du projet de loi de finances rectificative.

En application de l'article 59 du règlement, le scrutin public ordinaire est de droit.

Il va y être procédé dans les conditions fixées par l'article 56 du règlement.

Le scrutin est ouvert.

Voici le résultat du scrutin n° 79 :

Nombre de votants 345

Nombre de suffrages exprimés 344

Majorité absolue des suffrages exprimés 173

Pour l'adoption 175

Contre 169

Le Sénat a adopté.

En conséquence, le projet de loi de finances rectificative pour 2012 est rejeté.

COMMUNIQUE
de
François Rebsamen
Sénateur Maire de Dijon
Président du groupe socialiste du Sénat

**Bilan de Claude Guéant sur l'immigration :
un satisfecit dérangeant et choquant**

Le ministre de l'Intérieur s'est réjoui ce matin des résultats de sa politique en matière de contrôle de l'immigration.

Ce satisfecit a quelque chose de dérangeant, car, au-delà des chiffres, il y a des hommes et des femmes, et des drames humains, et on ne peut s'empêcher de penser que les étrangers sont devenus pour monsieur Guéant un enjeu de surenchère électorale vis-à-vis du Front national. Il n'hésite pas à les stigmatiser une fois de plus quand il indique que leur taux de délinquance est 3 à 4 fois supérieur, en faisant une interprétation des chiffres des plus contestables.

Ce satisfecit est également choquant face à des mesures ineptes parfaitement illustrées par la circulaire concernant les étudiants étrangers, dont on sait déjà que la modification contrainte ne résoudra aucun problème.

Le ministre de l'Intérieur a brandit comme un trophée le nombre des expulsions. Comme en matière de sécurité, le ministre de l'Intérieur manipule les chiffres : 80% des décisions d'expulsion ne sont pas exécutées, et les étrangers frappés par ces décisions viennent ainsi grossir le flot des sans papiers, dont on connaît les conditions de vie précaires et indignes.

Alors que le Printemps arabe a conduit beaucoup de ressortissants de ces pays à chercher refuge en France pour échapper à des situations tragiques, il n'a pas craint de se targuer de la baisse du nombre de réfugiés au titre du droit d'asile.

Je considère que l'immigration est une chance pour notre pays. Il faut bien sûr maîtriser les flux migratoires mais il faut privilégier l'immigration des demandes d'asile.

« La France ne peut pas accueillir toute la misère du monde mais elle doit y prendre sa part », monsieur Guéant devrait méditer cette phrase de Michel Rocard.

Diffusion le 10 janvier 2012

COMMUNIQUE

Lutte contre les usurpations d'identité : le Sénat s'oppose au fichage généralisé de tous les Français

Dans une méconnaissance du dossier entretenue par la pression du Gouvernement pour légiférer extrêmement vite et ce en prenant le prétexte de la lutte contre les usurpations d'identité et de l'identification des cadavres lors des catastrophes naturelles, les libertés individuelles sont aujourd'hui dangereusement menacées par la création d'une base de données centralisée qui concernerait tous les Français dès leur première demande d'une carte d'identité devenue Carte Nationale d'Identité Electronique.

Depuis le début de l'examen de cette proposition de loi, par la voix de son rapporteur M. PILLET (UMP) et de Virginie KLES pour le groupe socialiste (Rapporteuse pour la Commission Mixte Paritaire), le Sénat s'oppose à la constitution d'une base de données à lien fort pour en rester à une base de données à lien faible, seul moyen garantissant la protection à la fois de l'identité et du respect de la vie privée de chacun.

Mais la pression et la précipitation du Gouvernement sur ce sujet sont telles que les positions de certains sénateurs UMP semblent vaciller et que le temps pour l'information des citoyens est plus que compté.

Virginie KLES et ses collègues socialistes sont fermement décidés à maintenir la position initiale du Sénat sur cette question essentielle.

L'Assemblée Nationale, constituée aujourd'hui de députés majoritairement de droite, aura en toute vraisemblance le dernier mot. Avant le prochain renouvellement législatif de juin, les Français ont là une occasion très courte de faire valoir leur opinion sur la constitution du fichier de tous les français (à données biographiques et biométriques) et d'en tirer les conséquences.

Virginie KLES
Sénatrice d'Ile-et-Vilaine

Diffusion le 12 janvier 2012

COMMUNIQUE

Mort de Gilles Jacquier à Homs le 11 janvier 2012

Nous tenons tout d'abord à présenter nos sincères condoléances à la famille de Gilles Jacquier et à insister pour que tout soit mis en œuvre afin d'obtenir la vérité sur les conditions dans lesquelles il a été tué. Gilles Jacquier, grand reporter de France 2, était un journaliste sérieux et reconnu. Il était conscient des risques qu'il prenait en se rendant à Homs pour faire son travail d'information dans le cadre d'un déplacement organisé par le pouvoir en place.

Nous pensons aussi à la sécurité de nos compatriotes et de nos écoles en Syrie : des Français sont présents non seulement à Damas, mais aussi à Alep, Lattaquié, Homs... Ceci dans un contexte où notre présence consulaire a dû être réduite du fait de l'aggravation de la crise intérieure.

A de nombreuses reprises, les conseillers de l'Assemblée des Français de l'Étranger ont attiré l'attention du Ministère des Affaires étrangères et européennes sur la nécessité de renforcer la sécurité de nos ressortissants.

Il est maintenant plus que temps de voir des mesures de protection engagées en partenariat avec les autres états membres de l'Union européenne.

Nous nous interrogeons sur la passivité dont fait preuve la communauté internationale à l'égard du régime de Bachar El Assad. Jour après jour et malgré la présence d'une mission d'observateurs de la Ligue Arabe, le régime tue et entretient un climat de terreur. Le Conseil de sécurité des Nations-Unies doit prendre la mesure du péril dans lequel se trouve la population syrienne en assurant la protection des populations les plus menacées. A ce titre il est urgent de dépasser nos amitiés pour travailler avec tous les Etats de la région à une solution garantissant le droit des Syriens à leur sécurité.

Hélène Conway-Mouret

Jean-Yves Leconte

Claudine Lepage

et Richard Yung

Sénateurs des Français établis hors de France

Diffusion le 12 janvier 2012

COMMUNIQUE

Naturalisations : le double langage du gouvernement

M. Guéant s'est félicité mardi 10 janvier du durcissement des conditions d'accès à la nationalité affichant une baisse de 30% des naturalisations par décision de l'autorité publique, celles-ci passant de 94.500 en 2010 à 66.000 en 2011.

Pourtant, il y a un mois, lors du débat sur la proposition de loi constitutionnelle de la majorité sénatoriale relatif au droit de vote des étrangers aux élections locales, que n'a-t-on pas entendu sur la générosité et l'ouverture de la France à accorder la naturalisation française pour s'opposer à ce texte. Les chiffres annoncés allant de 100 000 à 130000 nouveaux naturalisés chaque année.

Ainsi, François Fillon affirmait en séance publique: « À l'évidence, un étranger qui réside de longue date en France, qui respecte nos lois et qui s'investit n'aura aucune difficulté à obtenir la nationalité française ».

Les mensonges de la droite sont grossiers. Pour les préfectures aujourd'hui, tout est un prétexte à un refus. Et depuis le fichage orwellien des étrangers qui va jusqu'à enregistrer leurs visites médicales, l'Etat dispose de moyens sans précédents pour refuser une naturalisation sous des prétextes plus fallacieux et il ne se gêne pas pour le faire. Voilà aujourd'hui la preuve par Claude Guéant lui-même de ce que nous dénonçons il y a un mois.

Jean-Yves LECONTE,
Sénateur des Français établis hors de France

Diffusion le 13 janvier 2012

COMMUNIQUE

Nicolas Sarkozy ajoute, à l'inaction, la stigmatisation des collectivités territoriales

Les sénateurs socialistes dénoncent la campagne de stigmatisation des collectivités territoriales relancée par le Président de la République à l'occasion de ses vœux aux parlementaires, le mercredi 11 janvier.

L'annonce de la convocation d'une réunion avec les élus locaux, le mois prochain pour les associer à l'effort de réduction des déficits publics n'est qu'une nouvelle imposture alors même que les plans de rigueurs adoptés à la fin de l'année 2011, ont été imposés aux collectivités locales sans aucune concertation préalable.

Face à la crise et conscientes des efforts à réaliser, nombreuses sont les collectivités territoriales à s'engager dans une politique de maîtrise de leurs dépenses de fonctionnement et de mutualisation des moyens, afin d'optimiser la dépense publique locale dans le sens le plus utile à nos concitoyens. En 2010, leur besoin de financement représentait moins de 2% du déficit public et leur participation à la dette publique n'était que de 10%.

Loin de ces polémiques stériles, le candidat-Président, s'il veut encore être utile aux territoires, aurait mieux à faire en répondant aux problèmes rencontrés par les collectivités pour financer leurs investissements, indispensables au maintien de la croissance et des services publics dans les territoires.

Au contraire, les réticences du Gouvernement pour la création d'une Agence de financement, le manque d'engagement concret pour la constitution d'une banque publique, ainsi que l'absence de solution pour la prise en charge des prêts toxiques, sont les marques d'un quinquennat marqué par la dégradation des relations entre l'Etat et les collectivités territoriales et la volonté de la droite de porter un coup d'arrêt à la décentralisation.

Ce dont les collectivités locales ont besoin, c'est d'un pacte de confiance pour l'avenir comme s'y est engagé François Hollande au travers d'un contrat équilibré.

Diffusion le 13 janvier 2012

COMMUNIQUE
de
François Rebsamen
Sénateur Maire de Dijon
Président du groupe socialiste du Sénat

Perte du Triple A

Si l'annonce de l'abaissement de la note de la France est confirmée, la présidence de Nicolas Sarkozy se terminera par la perte de ce que son conseiller Alain Minc appelait « notre trésor national »

Finalement cette présidence aura été celle de la dégradation de la France : dégradation financière, dégradation sociale, dégradation morale.

Le temps du changement est venu pour redresser la France, pour restaurer la justice et pour redonner l'espoir avec François Hollande.

Diffusion le 13 janvier 2012

Bulletin du Groupe socialiste du Sénat

avec la participation des collaborateurs du groupe

Coordination : Marie d'OUINCE

Aïcha KRAI

Secrétaire de rédaction - réalisation et conception - publication

Contact : 01 42 34 38 51 - Fax : 01 42 34 24 26

www.senateurs-socialistes.fr

Reprographie : Sénat
