

Les sénateurs socialistes



Groupe **Socialiste** du Sénat

BULLETIN DU GROUPE SOCIALISTE DU SÉNAT

N°8

S O M M A I R E

NOTE D'INFORMATION...

p. 3

- Projet de loi (procédure accélérée) fixant au 11 novembre la commémoration de tous les morts pour la France

INTERVENTIONS...

p.7

SIMPLIFICATION DU DROIT

Jean-Pierre MICHEL :	page 7	Intervention du rapporteur de la Commission des Lois
	page 25	Défense de la question préalable
Nicole BRICQ :	page 11	Intervention de la rapporteure pour avis de la Commission des Finances
Claude DOMEIZEL :	page 13	Intervention du rapporteur de la Commission de la Culture
Martial BOURQUIN :	page 15	Intervention du rapporteur de la Commission de l'Economie
Alain ANZIANI :	page 18	Intervention dans la discussion générale
	page 26	Explication de vote de la question préalable
Claude JEANNEROT :	page 21	Intervention dans la discussion générale
Jean-Pierre SUEUR :	page 23	Intervention du Président de la Commission des Lois

VOIES NAVIGABLES DE FRANCE

Philippe ESNOL :	page 27	Intervention dans la discussion générale
Roland RIES :	page 29	Intervention dans la discussion générale
Robert NAVARRO :	page 31	Intervention dans la discussion générale

REMBOURSEMENT DES DÉPENSES DE CAMPAGNE DE L'ÉLECTION PRÉSIDENTIELLE

Gaëtan GORCE :	page 33	Intervention du rapporteur de la Commission des Lois
	page 44	Explication de vote
Michel DELEBARRE :	page 36	Intervention dans la discussion générale
Alain ANZIANI :	page 38	Intervention dans la discussion générale
Jean-Yves LECONTE :	page 40	Intervention dans la discussion générale
Jean-Pierre MICHEL :	page 43	Explication de vote

QUESTIONS AU GOUVERNEMENT...

p. 45

- Inspection générale des services par **François REBSAMEN, Président du Groupe socialiste, sénateur de la Côte d'Or**
- Politique fiscale par **François MARC, sénateur du Finistère**
- Justice par **Alain ANZIANI, sénateur de la Gironde**
- Etudiants étrangers par **Dominique GILLOT, sénatrice du Val d'Oise**

COMMUNIQUÉS DE PRESSE...

p. 53

- La fusion RFI - France 24 suspendue : une petite victoire pour les salariés de RFI mais une guerre qui reste à gagner
- 16 ans après l'arrêt des essais nucléaires en Polynésie française, la majorité sénatoriale adopte un texte visant à reconnaître leurs conséquences environnementales
- L'UMP fait obstacle à toute clarification du financement des campagnes présidentielles

Note d'information...

Projet de loi (procédure accélérée) fixant au 11 novembre la commémoration de tous les morts pour la France (Sénat n°251)

Calendrier

Assemblée nationale - 1ère lecture

Projet de loi fixant au 11 novembre la commémoration de tous les morts pour la France, n° 4079, déposé le 14 décembre 2011 (mis en ligne le 14 décembre 2011 à 17 heures 50) et renvoyé à la commission de la défense nationale et des forces armées

- Amendements déposés sur le texte n° 4110

Travaux des commissions

- commission de la défense

La Commission saisie au fond a nommé M. Patrick Beaudouin rapporteur le 7 décembre 2011

Amendements déposés en commission

- Nomination d'un rapporteur. au cours de la réunion du 7 décembre 2011 à 9 heures 30

- Anciens combattants : commémoration de tous les morts pour la France fixé au 11 novembre (n° 4079) (rapport). au cours de la réunion du 20 décembre 2011 à 17 heures 30

Rapport n° 4110 déposé le 21 décembre 2011 (mis en ligne le 23 décembre 2011 à 16 heures) :

Annexe 0 - Texte de la commission (mis en ligne le 22 décembre 2011 à 14 heures 25)

Discussion en séance publique

1ère séance du mardi 10 janvier 2012

1ère séance du mercredi 11 janvier 2012

Scrutin public n° 0838

Projet de loi fixant au 11 novembre la commémoration de tous les morts pour la France, adopté en 1ère lecture par l'Assemblée nationale le 11 janvier 2012 , TA n° 817

Sénat - 1ère lecture

La Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées saisie a désigné M. Marcel-Pierre Cléach, rapporteur.

Examen du rapport en Commission : le mardi 17 janvier (délai limite pour dépôt des amendements le lundi 16 janvier à 12 heures)

Examen en séance : le mardi 24 janvier (délai limite pour dépôt des amendements le lundi 23 janvier à 12 heures)

Responsable du texte pour le Groupe : Alain NERI

1. Introduction

Le Président de la République est en campagne électorale et ses initiatives répondent surtout au souci de tirer un bénéfice électoral dans 100 jours. Ainsi, avec ce projet de loi, en s'adressant aux militaires, aux associations patriotiques et d'anciens combattants, il pense faire un bon coup à peu de frais et à courte distance de l'échéance électorale.

La question se pose en effet de savoir si ce projet de loi, qui aborde une question légitime, doit servir aux seuls intérêts électoraux de Sarkozy ou s'il doit répondre à l'intérêt national.

Sur le fond du dossier l'accord pourrait se faire, les députés socialistes l'ont ainsi exprimé lors du récent débat à l'Assemblée nationale, et des amendements pourraient utilement améliorer ce texte, nous y reviendrons lors de l'analyse du PJJ.

Sur la forme, en revanche, il y a beaucoup à dire : pourquoi ce projet de loi vient-il ainsi en urgence, à la toute fin du quinquennat et de la législature ? Pourquoi le Gouvernement a-t-il choisi d'utiliser la procédure accélérée, courant ainsi le risque de ne pas clarifier un certain nombre de points ? Pourquoi le Gouvernement a-t-il choisi d'isoler le seul 11 novembre et de ne pas traiter toute la question du calendrier des commémorations ?...

2. Analyse du texte

Le texte adopté en première lecture à l'Assemblée nationale a trois articles :

Article 1er : détermine que le 11 novembre, il est rendu hommage à tous les morts pour la France.

Ce qui permet de rendre hommage aux morts des grands conflits du XXème siècle ainsi qu'aux soldats morts en opérations extérieures.

Article 2 (nouveau) : rend obligatoire l'inscription du nom du défunt (« Mort pour la France ») sur un monument aux morts. Détermine les conditions de cette inscription auprès du maire de la commune choisie.

Cet article additionnel est issu d'un amendement UMP/Nouveau centre adopté par la Commission de la défense de l'AN. L'inscription sur les monuments aux morts est actuellement obligatoire pour les militaires morts pendant la Grande Guerre, elle ne l'est pas pour ceux des conflits qui ont suivi. Par ailleurs, un amendement du gouvernement supprime la référence aux militaires de l'armée française au bénéfice de l'ensemble des « morts pour la France » - civils et militaires - qui pourront voir leur nom inscrit sur les monuments aux morts.

Article 3 (nouveau) : la loi s'applique aux communes de Nouvelle Calédonie, Polynésie française, Saint-Pierre-et-Miquelon et dans les îles Wallis et Futuna.

Ce texte tend à réaffirmer le respect dû aux anciens combattants et la fidélité portée à la mémoire de tous les combattants des armées françaises de toutes les guerres ; il s'agit de pérenniser dans la mémoire collective la célébration du 11 novembre comme date symbolique du sacrifice des militaires et civils morts pour la France. Toutefois, il s'inscrit dans un contexte précis au tout début d'une année électorale décisive pour l'avenir de la France.

Ce texte a fait naître des craintes quant à la création ipso facto d'une journée unique de commémoration ; les associations de combattants, de victimes de guerre, s'opposent « à ce qu'un 11 novembre remanié remette en cause les dates du calendrier mémoriel officiel de la République ». Il existe un sentiment assez unanime pour le maintien de la célébration de toutes les dates commémoratives historiques. Une autre revendication consiste à vouloir reconnaître « les mérites des combattants d'opérations extérieures par une journée distinctive ».

2.1 La position des députés socialistes

- pas d'opposition de principe au fait d'honorer, le 11 novembre, tous ceux qui sont tombés en faisant leur devoir pour leur pays. Donc une commémoration pour rendre hommage à tous nos soldats morts lors de la Grande Guerre mais également, à tous « ceux qui sont tombés en faisant leur devoir pour leur pays ».

- interrogation sur l'utilité de la procédure accélérée retenue pour l'examen de ce texte, et ce moins de cent jours avant une élection majeure pour notre pays. Il aurait fallu se pencher attentivement sans précipitation sur l'ensemble de la politique de mémoire et sur le calendrier des commémorations.

- nécessité de faire figurer l'engagement sur la non suppression des autres commémorations dans le texte du projet de loi. Sur ce sujet, les députés socialistes ont déposé un amendement (Nouveau centre aussi), destiné à écarter toute possibilité de création d'un Memorial Day à la française. Le texte du gouvernement et celui de la Commission AN gardent une grave ambiguïté qui porte sur l'avenir des autres commémorations.

- les députés socialistes demeurent hostiles à l'instauration d'un jour de commémoration commun à tous ces événements tragiques de notre histoire.

- soutien à la proposition de construire, à Paris, un monument national, qui portera les noms des soldats morts en opérations extérieures.

2.2 Les amendements du groupe des députés socialistes

- amendement destiné à écrire dans l'article premier le mot paix avec une majuscule « car dès la loi de 1922, il ne désigne pas seulement l'antonyme de la guerre : sa portée symbolique fait référence à l'harmonie suprême dans les rapports entre les êtres humains comme entre les États ». Aussi, les soldats morts en OPEX étaient en effet au service de la paix. **AMENDEMENT ADOPTE.**

- amendement destiné à préciser qu'aucune commémoration ne serait supprimée (centristes et communistes avaient déposé des amendements similaires à ce sujet). **AMENDEMENT REJETE.**

Le groupe des députés communistes avait déposé **deux autres amendements (rejetés)** ; l'un concernait la réhabilitation des fusillés pour l'exemple et l'autre sur la reconnaissance du caractère de « Journée nationale du souvenir et du recueillement » à la journée du 19 mars, date anniversaire du cessez-le-feu survenu en Algérie en 1962. (Au Sénat, le groupe CRC ne déposera pas ces amendements dans la mesure où ces questions pourraient être réglées par des propositions de loi déjà en cours).

3 Le débat au Sénat

Puisque ce qui pose problème n'est pas l'extension du champ de la commémoration du 11 Novembre, mais bien l'éventuelle transformation du 11 Novembre en une date unique de commémoration, **le sénateur Alain Néri propose** justement de déposer un amendement relatif au maintien des autres commémorations.

Interventions des sénateurs en séance publique du 10 au 12 janvier 2012

SIMPLIFICATION DU DROIT

Jean-Pierre MICHEL :	page 7	Intervention du rapporteur de la Commission des Lois
	page 25	Défense de la question préalable
Nicole BRICQ :	page 11	Intervention de la rapporteure pour avis de la Commission des Finances
Claude DOMEIZEL :	page 13	Intervention du rapporteur de la Commission de la Culture
Martial BOURQUIN :	page 15	Intervention du rapporteur de la Commission de l'Economie
Alain ANZIANI :	page 18	Intervention dans la discussion générale
	page 26	Explication de vote de la question préalable
Claude JEANNEROT :	page 21	Intervention dans la discussion générale
Jean-Pierre SUEUR :	page 23	Intervention du Président de la Commission des Lois

VOIES NAVIGABLES DE FRANCE

Philippe ESNOL :	page 27	Intervention dans la discussion générale
Roland RIES :	page 29	Intervention dans la discussion générale
Robert NAVARRO :	page 31	Intervention dans la discussion générale

REMBOURSEMENT DES DÉPENSES DE CAMPAGNE DE L'ÉLECTION PRÉSIDENTIELLE

Gaëtan GORCE :	page 33	Intervention du rapporteur de la Commission des Lois
	page 44	Explication de vote
Michel DELEBARRE :	page 36	Intervention dans la discussion générale
Alain ANZIANI :	page 38	Intervention dans la discussion générale
Jean-Yves LECONTE :	page 40	Intervention dans la discussion générale
Jean-Pierre MICHEL :	page 43	Explication de vote

Projet de loi...

Simplification du droit et allègement des démarches administratives

Intervention de Jean-Pierre MICHEL, rapporteur de la Commission des Lois, sénateur de la Haute-Saône, dans la discussion générale

(séance du mardi 10 janvier 2012)

Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, l'œuvre de simplification du droit est certes nécessaire, mais encore faudrait-il qu'elle s'en tienne à ce qui est nécessaire : la simplification... Or d'après les calculs réalisés par la commission, seulement un article de la proposition de loi sur cinq opère une véritable simplification ; tout le reste, c'est du droit nouveau !



C'est la quatrième fois depuis 2007 que nous sommes saisis d'une proposition de loi de ce type, déposée par le président Warsmann : en 2010, lors de la discussion de la précédente proposition de loi, le rapporteur, M. Bernard Saugey, parlait d'un « rituel parlementaire »...

Celle qui nous est soumise aujourd'hui a été déposée le 28 janvier 2011, soumise au Conseil d'État et adoptée par l'Assemblée nationale le 18 octobre 2011, après engagement de la procédure accélérée, ce qui n'arrange pas les choses...

Le nombre de ses articles est passé de quatre-vingt-quatorze au moment de son dépôt à cent cinquante-trois au moment de sa transmission au Sénat. Et, si les amendements, y compris ceux que le Gouvernement a déposés aujourd'hui, étaient adoptés, deux cents articles environ seraient transmis à l'Assemblée nationale – et celle-ci ne manquerait peut-être pas d'en ajouter encore...

Compte tenu de la diversité des sujets abordés, la commission des lois a délégué l'examen au fond d'un certain nombre d'articles à quatre autres commis-

sions saisies pour avis : la commission des finances, la commission de l'économie, la commission des affaires sociales et la commission de la culture. Leurs rapporteurs, que je remercie d'avoir assisté aux séances de la commission des lois, vous présenteront après moi l'avis de ces commissions.

Certes, la proposition de loi ressemble un peu moins que les précédentes à un assemblage hétéroclite de cavaliers législatifs en déshérence... Elle comprend un ensemble de dispositions qui concernent en gros l'entreprise – M. le secrétaire d'État y a beaucoup insisté –, qu'elles touchent au droit des sociétés, au droit du travail, au droit de la sécurité sociale ou à certains droits sectoriels.

Pendant, l'Assemblée nationale a multiplié les ajouts, transformant la proposition de loi en pavillon de complaisance pour marchandises de toute nature... Je le déplore.

De son côté, le Gouvernement trouve en elle un véhicule où faire figurer des dispositions déjà introduites dans d'autres textes, y compris, monsieur le secrétaire d'État, dans le projet de loi renforçant les droits, la protection et l'information des consommateurs, en attendant de voir dans lequel de ces textes, elles parviendront à être votées en premier. Permettez-moi de vous le dire : c'est une très mauvaise méthode législative !

Enfin, la proposition de loi sert de véhicule à des dispositions que l'on voit aujourd'hui reparaître après que le Conseil constitutionnel les a retoquées à plusieurs reprises comme cavaliers législatifs...

Tout cela n'est guère de nature à simplifier le travail législatif, ni même à le valoriser ; d'ailleurs, le veut-on vraiment ?

En réalité, les simplifications qui nous sont proposées contribuent à l'instabilité législative, alors que les représentants des entreprises que nous avons enten-

du nous ont dit qu'ils avaient besoin, au contraire, de stabilité et de prévisibilité dans la norme qui leur est applicable.

En lisant mon rapport, vous remarquerez que j'ai entendu quatre-vingt-onze personnes de tous horizons, dont certains fonctionnaires. Les autres rapporteurs ont également procédé à des auditions. Certes, j'ai recueilli un certain nombre de propositions intéressantes ; mais j'ai surtout entendu cet avis : l'instabilité législative n'est pas de nature à favoriser la vie des entreprises.

En outre, il me semble que la clarté et la sincérité des débats parlementaires sont aussi en cause. En effet, devant des textes aussi denses et hétéroclites, les parlementaires peuvent difficilement faire leur travail : des novations juridiques peuvent passer inaperçues, noyées dans le fatras des dispositions, alors qu'elles mériteraient une discussion approfondie ; c'est le cas avec la proposition de loi dont nous sommes saisis, comme je le montrerai tout à l'heure.

Enfin, pourquoi avoir recouru à la procédure accélérée ? Je n'ai trouvé que cette explication : le Gouvernement souhaite voir la proposition de loi adoptée avant que les élections ne modifient la composition du Parlement !

Et en plus le Gouvernement présente aujourd'hui plusieurs amendements qui ajoutent à la confusion...

Certaines auditions ont permis de recueillir des propositions de bon sens sur lesquels je reviendrai peut-être : je pense par exemple à l'audition de la Confédération nationale du logement, à celle du Forum citoyen pour la responsabilité sociale et environnementale des entreprises et à celle de M. Jouyet, président de l'Autorité des marchés financiers.

Dans un premier temps, j'avais moi-même envisagé d'ajouter quelques wagons sénatoriaux au train qui nous venait de l'Assemblée nationale ; je pensais, par exemple, proposer qu'on y intègre la proposition de loi tendant à renforcer la lutte contre la contrefaçon, déposée par notre collègue Yung et notre ancien collègue Béteille, qui a été votée à l'unanimité par la commission des lois.

Voyez à quel point votre rapporteur se préparait à patauger dans l'incohérence ! Fort heureusement, on m'en a empêché...

Je pourrais arrêter ici mon propos... Mais, ne craignant pas de vous lasser, je vous présenterai quelques observations portant sur une douzaine d'articles sur lesquels, quel que soit le vote du Sénat tout à l'heure – monsieur le secrétaire d'État, on ne peut préjuger de rien... –, j'aimerais que nous prenions date.

Tout d'abord, un ensemble d'articles touchent à la dépenalisation de la vie des affaires : ils visent à remplacer les peines d'emprisonnement, qui ne sont jamais prononcées, ainsi que les amendes par des injonctions civiles et des nullités.

Le référé civil fonctionne bien, avec des astreintes très lourdes pour les entreprises. Toutefois, la proposition de loi reste en deçà des propositions du groupe de travail présidé par l'ancien président de la Cour d'appel de Paris, Jean-Marie Coulon.

J'ai envisagé de rétablir les peines d'emprisonnement et d'amende pour les délits graves et intentionnels, afin de faire peser sur les chefs d'entreprise l'opprobre qui s'attache à de telles peines, même prononcées avec sursis.

Mais j'ai finalement entendu les représentants des entreprises : au cours de leur audition, ils nous ont fort curieusement expliqué qu'ils préféreraient souvent les peines d'emprisonnement, jamais exécutées, ou les peines d'amende, vite payées, vite oubliées, aux astreintes ou aux nullités, dont les conséquences juridiques sont très lourdes pour leurs entreprises...

Une autre mesure contestable est la brèche ouverte – certes au profit des PME – dans l'interdiction faite aux administrateurs d'une société dont ils n'ont pas été préalablement les salariés de signer avec elle un contrat de travail. Pour ma part, je suis tout à fait hostile à cette mesure : je pense qu'il y a un conflit d'intérêts latent dans le fait qu'un administrateur d'une société en soit également le salarié.

La proposition de loi supprime aussi toute obligation de dépôt du rapport de gestion pour les sociétés en nom collectif, les sociétés à responsabilité limitée et les sociétés anonymes, à l'exception des sociétés cotées.

Or le critère de la cotation, employé tout au long de la proposition de loi, n'est pertinent dans aucun des cas : pourquoi un traitement différent serait-il réservé aux sociétés cotées et aux sociétés non cotées ?

Les problèmes dont il est question sont sans rapport avec le fait que les sociétés soient cotées ou non ! Surtout, je désapprouve sur le fond la suppression du rapport de gestion, qui porte atteinte à la transparence des affaires.

L'article 10 de la proposition de loi revient sur les dispositions relatives à la responsabilité sociale et environnementale des entreprises de la loi portant engagement national pour l'environnement, dite Grenelle 2. En effet, il reporte à 2012 l'entrée en vigueur des obligations pesant sur les entreprises, le décret en Conseil d'État prévu par la loi n'ayant pas encore été pris... En cette occasion, le Gouvernement se prévaut de sa propre turpitude !

L'article 10 prévoit en outre que les informations données seront différentes selon que la société sera ou non cotée ; or, une fois encore, le critère de la cotation est injustifié au regard de l'objectif poursuivi. Ce même article exonère les filiales de l'obligation de publication de son bilan social et environnemental, à laquelle seule la holding serait soumise. Ainsi, un grand groupe de consommation et de distribution comme Carrefour publierait son bilan mais ses filiales en seraient dispensées ! Je suis très défavorable à cette disposition.

La proposition de loi prévoit également le relèvement de la part du capital des sociétés anonymes susceptible d'être attribuée aux salariés sous forme d'actions gratuites. Prenons garde que la participation ne soit pas un moyen, fiscalement avantageux, de ne pas augmenter les salaires... Et pourquoi, là encore, opérer une distinction entre les sociétés cotées et les sociétés non cotées, distinction qui est sans rapport avec la mesure envisagée ? L'entreprise individuelle à responsabilité limitée pouvait, bizarrement, être créée par un mineur, sans condition d'âge – je conviens que ce n'est pas vous, monsieur le secrétaire d'État, qui êtes à l'origine de ce texte totalement farfelu. Cela dit, on en revient à des dispositions un peu plus réalistes puisque l'article 27 bis fixe à seize ans l'âge minimal pour créer une entreprise.

J'ignore les raisons pour lesquelles cette disposition avait été adoptée, si ce n'est pour amuser la galerie... Selon les renseignements que j'ai recueillis de la part de vos services, seules quelques dizaines d'entreprises individuelles auraient été créées par des mineurs, certaines disparaissant même tout juste après l'avoir été.

L'article 49 bis A relève également de la plaisanterie : il introduit une disposition censurée à deux reprises par le Conseil constitutionnel !

L'article 57 crée un fichier national automatisé des interdits de gérer. C'est une bonne chose et j'y suis favorable. Ce fichier public serait tenu par des personnes privées chargées d'une mission de service public, à savoir les greffiers des tribunaux de commerce. Nous les avons auditionnés et nous leur faisons toute confiance pour assurer, à titre gratuit et dans de bonnes conditions, cette tâche. Ils nous ont donné toutes garanties à cet égard. Cependant, il faudra veiller à ce que le décret, qui sera pris après avis de la CNIL, la Commission nationale de l'informatique et des libertés, précise bien quelles seront les personnes habilitées à accéder aux informations et combien de temps ces dernières pourront être conservées dans ce fichier.

Les articles 78 et 79 revoient le système des annonces légales, grâce auxquelles la presse locale parvient à survivre.

Mes chers collègues, bien entendu, vous êtes tous attachés à la presse locale, qui, même si elle ne le fait pas assez à votre goût, ne manque jamais de publier des photos de vous en train de procéder à une inauguration ou de couper un ruban.

Nous avons auditionné l'ensemble des syndicats de la presse et ceux-ci craignent une dérive si les journaux gratuits devaient, eux aussi, être autorisés à publier ces annonces légales. Ce serait la mort de la presse locale et de la presse régionale, à n'en pas douter.

Le « coffre-fort numérique », devenu « armoire sécurisée numérique », qui permet aux entreprises de regrouper en un lieu unique toutes les informations déclarées à l'administration, n'a pu être créé à temps ; le Gouvernement nous demande donc de l'habiliter à le faire par ordonnance.

Le Sénat, tout comme je le suis moi-même, est hostile, par nature, à cette façon de légiférer. Là encore, sous le contrôle de Jean-Jacques Hyest, ancien président de la commission des lois, je dirai *nemo turpitudinem...* Personne ne peut se prévaloir de sa propre turpitude, pas même le Gouvernement !

Enfin, la proposition de loi encadre la possibilité pour les copropriétés de recourir à l'emprunt pour certains grands travaux.

C'est vraisemblablement une bonne chose. En effet, certaines grandes copropriétés comptent de très vieux propriétaires aux faibles revenus : le recours à l'emprunt permettrait d'étaler les dépenses devant être engagées pour faire face aux travaux obligatoires de sécurité ou d'accessibilité. Toutefois, une telle mesure mériterait d'être mieux encadrée qu'elle ne l'est dans cette proposition de loi.

Mes chers collègues, vous avez dû être assaillis de mails au sujet de l'article 94 A. Certes, il s'agit d'un cavalier, mais c'est un bon cavalier : il prévoit l'immunité pour les membres de la Mission interministérielle de vigilance et de lutte contre les dérives sectaires, la MIVILUDES, qui font l'objet d'attaques quotidiennes, y compris physiques, en particulier au moment de la remise de leur rapport annuel.

Toutefois, il existe deux obstacles à cette immunité, auxquels l'Assemblée nationale remédiera peut-être : d'une part, cette mission n'ayant pas été créée par la loi, il paraît délicat de conférer par la voie législative une immunité à ses membres ; d'autre part, seuls le Défenseur des droits et le Contrôleur général des lieux de privation de liberté bénéficient d'une telle immunité. Plus largement, il conviendrait donc de réfléchir à l'extension de certaines immunités aux membres de différentes missions ou autorités administratives indépendantes.

Pour conclure, je dirai que je réprovoque la méthode utilisée pour ce texte, a fortiori l'engagement de la procédure accélérée. Certes, il comporte quelques simplifications bienvenues, mais aussi des innovations qui auraient mérité un vrai débat. Or l'on sait bien que l'examen de ces propositions de loi ne permet pas d'engager un tel débat.

Les aspects négatifs étant largement prédominants, la commission des lois s'est ralliée aux questions préalables présentées par les groupes CRC et RDSE. Je défendrai donc, en son nom, la motion qu'elle a adoptée en ce sens.

Monsieur le secrétaire d'État, si, en dépit de votre souhait, cette motion était adoptée, le Sénat n'aurait pas bloqué le processus de simplification ; simplement, il laisserait l'Assemblée nationale prendre ses responsabilités avec ce texte vraiment très confus.

Projet de loi...

Simplification du droit et allègement des démarches administratives

Intervention de Nicole BRICQ, rapporteure pour avis de la Commission des Finances, sénatrice de la Seine-et-Marne, dans la discussion générale

(séance du mardi 10 janvier 2012)

Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, la présente proposition de loi, dite « Warsmann IV », comporte quelques dispositions relatives au droit boursier et financier ainsi qu'aux procédures fiscales. Ces mesures ont donc justifié que la commission des finances se saisisse pour avis.



S'agissant de la méthode, tout d'abord, j'avoue que les modalités d'examen de la présente proposition de loi, compte tenu du calendrier, sont très insatisfaisantes. Son inscription à l'ordre du jour de la séance publique au début du mois de janvier a obligé les commissions à se réunir mi-décembre, en pleine période budgétaire, période pendant laquelle le Gouvernement a pressé, plus que de coutume, le Parlement. Jusqu'au bout, ce dernier aura été obligé de travailler dans la précipitation, voire dans l'improvisation, laquelle, si j'ai bien compris, préside à cette fin de quinquennat. De fait, on nous annonce tous les jours de nouvelles mesures législatives sans que nous sachions réellement quels en seront les véhicules. Nous vivons ainsi dans un état de précarité permanente.

L'engagement de la procédure accélérée sur ce texte rend impossible tout dialogue sérieux et approfondi entre les deux chambres. Pourtant, l'une des raisons d'être des lois de simplification est de corriger les erreurs et les approximations qu'a pu commettre le législateur, justement parce qu'il n'a plus le temps d'examiner les textes à tête reposée !

Si, maintenant, les lois de simplification sont élaborées dans les mêmes conditions que la majorité

des autres lois, alors il faut craindre que nous ne devions bientôt corriger les lois de simplification elles-mêmes ! Il n'est pas sûr que le droit y gagne en lisibilité...

Le précédent « Église de scientologie » aurait pourtant dû donner à réfléchir quant à la méthode d'élaboration de ces textes !

Sur le fond, un examen plus détaillé des mesures dont nous nous sommes saisis a révélé quelques surprises. Je dirai même que nous sommes allés de surprise en surprise. Comme le rapporteur Jean-Pierre Michel a eu l'occasion de le souligner, le contenu de la proposition de loi est parfois bien éloigné de son intitulé !

Ainsi, l'article 12 bis étend les possibilités de rachats d'actions pour les sociétés cotées sur Alternext. Une disposition identique, présentée par le Gouvernement, avait été rejetée par le Parlement lors de l'examen de la loi du 22 octobre 2010 de régulation bancaire et financière, voilà donc un peu plus d'un an.

La commission des finances avait alors, de manière unanime, rejeté cette disposition, considérant qu'il ne fallait pas, du fait de la profondeur de la crise financière, qu'Alternext s'inscrive dans une logique de financiarisation.

Nous aurions pu accepter des corrections ou des ajustements à la loi de régulation bancaire et financière, mais là, mes chers collègues, il s'agit non plus de simplifier, mais de revenir sur la volonté exprimée par le Sénat et de détricoter le texte finalement voté par le Parlement.

Autre surprise : à l'article 59, au détour d'un prétendu « allègement des démarches administratives » – il faut toujours se méfier quand un gouvernement entend « alléger » et « simplifier », car, en général, la loi s'en trouve in fine plus complexe, ce dont ne manquent pas de profiter ceux qui vivent de la défense

d'intérêts souvent corporatistes –, on tend à réduire significativement les obligations en matière de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme des opérateurs de services de paiement en ligne.

C'est un comble, alors même que, en fin d'année dernière, Mme la ministre du budget avait expliqué, au cours d'une conférence de presse, combien le Gouvernement était actif dans la lutte contre la fraude. Cela étant, nous avons bien compris que ses efforts portaient d'abord sur la fraude sociale, marginale, et non pas nécessairement sur la fraude fiscale.

Au surplus, le texte renvoie l'essentiel de la mesure à un décret en Conseil d'État dont nous ignorons les principales orientations.

Surprise, encore, que de constater, à l'article 49 bis, que le Gouvernement demande une habilitation à transposer par ordonnance une directive du 10 décembre 2010. En effet, la partie législative de la transposition demeure très limitée, l'essentiel relevant du pouvoir réglementaire. En outre, les textes de transposition sont déjà prêts puisqu'ils font l'objet d'une consultation publique qui a été close à la fin du mois de décembre.

En matière de législation bancaire et financière, le Gouvernement fait, une fois encore, une mauvaise manière au Parlement en l'ignorant et en légiférant par ordonnance. C'est regrettable car, nous l'avons dit et redit, la technicité de ces matières ne doit pas conduire à faire abstraction de leur dimension politique.

Comme vous le savez, il n'est pas dans les habitudes du Sénat de se dérober à sa tâche et nous avons effectué, bon gré mal gré, un travail d'étude approfondi des dispositions dont nous nous sommes saisis.

À cet égard, j'ai également présenté, devant la commission des finances, un rapport sur la proposition de loi du président Marini tendant à améliorer l'information du marché financier en matière de franchissements de seuils en droit boursier, dont l'essentiel est repris à l'article 21 bis de la présente proposition de loi.

Néanmoins, monsieur le secrétaire d'État, s'agissant de la méthode, l'empressement avec lequel vous voulez voir adopter cette proposition de loi ne permet pas au législateur de débattre sereinement.

Pour ce qui est du fond, on ne peut que regretter qu'un trop grand nombre des mesures en discussion soient mal préparées, mal écrites ou, tout simplement, inadmissibles pour notre assemblée.

Pour l'ensemble de ces raisons, la commission des finances a décidé d'approuver la motion opposant la question préalable dont la commission des lois propose l'adoption.

Projet de loi...

Simplification du droit et allègement des démarches administratives

Intervention de Claude DOMEIZEL, rapporteur pour avis de la Commission de la Culture, sénateur des Alpes de Haute-Provence, dans la discussion générale

(séance du mardi 10 janvier 2012)

Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, la commission des lois a confié, par délégation, à la commission de la culture le soin d'examiner au fond plusieurs articles de la proposition de loi relative à la simplification du droit et à l'allègement des démarches administratives. Les dispositions concernées relèvent en effet de nos domaines traditionnels de compétence, tels que le droit de la presse ou l'architecture. D'autres sujets, comme l'affichage publicitaire extérieur ou l'usage de la langue anglaise dans les manuels aéronautiques, méritaient que notre commission se saisisse pour avis.



Le 21 décembre 2011, la commission de la culture s'est ralliée à la position de la commission des lois en donnant un avis favorable à l'adoption par le Sénat de la motion tendant à opposer la question préalable à l'ensemble de ce texte. En effet, la commission de la culture a décidé de s'associer à cette démarche pour des raisons principalement de deux ordres.

En premier lieu, la procédure accélérée ayant été déclenchée par le Gouvernement, des délais raccourcis imposés m'ont empêché, en tant que rapporteur, d'entendre convenablement l'ensemble des personnes concernées par les dispositions sur lesquelles la commission de la culture devait se prononcer. Il aurait été utile de disposer de plus de temps afin de pouvoir conduire une consultation plus approfondie de l'ensemble des organisations professionnelles concernées.

En second lieu, plusieurs dispositions de la proposition de loi s'éloignent très sensiblement de la pure œuvre de simplification de notre cadre législatif à droit constant et tendent à faire de ce texte un véhicule d'origine parlementaire déguisé permettant au Gouvernement de faire passer des mesures préjudiciables aux équilibres de certains secteurs d'activité et de remettre en cause des engagements passés.

C'est en particulier le cas de l'article 82 insérant une nouvelle disposition dans la loi de 1977 sur l'architecture. L'objectif est d'encadrer une pratique qui consiste, pour le maître d'ouvrage, à n'avoir qu'un interlocuteur pour la maîtrise d'œuvre, l'architecte se voyant confier une mission de coordination des autres prestataires.

Cette pratique, déjà courante dans le domaine de la construction, n'est pas assez définie dans le cadre de la conception. Pour ce qui concerne la maîtrise d'ouvrage publique, l'article 51 du code des marchés publics définit déjà le cadre d'une telle mission de coordination, mais ne précise pas qu'elle constitue une fonction distincte méritant donc une rémunération.

En outre, le code n'impose pas que soit précisée la répartition des responsabilités de chacun des prestataires membres du groupement momentané d'entreprises ainsi constitué.

Pour ce qui concerne la maîtrise d'ouvrage privée, aucune base juridique n'encadre cette procédure. L'article 82, tel qu'il a été adopté par l'Assemblée nationale, soulève plusieurs difficultés. La principale est liée au choix d'insérer cette disposition dans la loi de 1977 sur l'architecture, dont l'article 3 rappelle le monopole de l'architecte en matière de conception architecturale. Compte tenu de la portée de cet article, toute insertion d'une définition de la mission de coordination doit nécessairement concerner exclu-

sivement l'architecte, sous peine d'introduire une brèche dans la définition de son rôle dans la conception architecturale.

Mais, a contrario, ne définir le groupement momentané d'entreprises que pour l'architecte ne manquerait pas de mettre les autres professions susceptibles de jouer ce rôle de coordination dans une situation difficile. En effet, si bien souvent l'architecte se voit confier cette mission de coordination, il arrive que d'autres prestataires soient plus compétents pour coordonner les entreprises de la maîtrise d'œuvre. C'est vrai dans des projets très techniques ou industriels, tels que des constructions de ponts, de tramways ou d'usines de retraitement des déchets. Les représentants des professions de l'ingénierie estiment que 10 % des projets sont ainsi coordonnés par des entreprises autres que les architectes. Aussi, pour ces professions, se limiter à une définition du cadre des groupements momentanés d'entreprises dont le mandataire est un architecte reviendrait à remettre en cause leur rôle et leur capacité à assumer la coordination de la maîtrise d'œuvre. C'est pourquoi, en plus de difficultés rédactionnelles, l'article 82 de la proposition de loi est davantage une source de complication du droit et mérite d'être rejeté.

Par ailleurs, l'article 55 nous paraît également source de préjudices pour la protection de l'environnement. Les alinéas 15 à 18 en particulier ne répondent pas à un objectif de simplification du droit. Ces dispositions concernant l'affichage publicitaire remettent en cause les engagements du Grenelle 2 de l'environnement, puisqu'ils allongent le délai de mise en conformité des dispositifs publicitaires de deux à six ans. Cette disposition, introduite sur l'initiative de l'Assemblée nationale, revient sur un délai que le Sénat n'avait pas jugé nécessaire de modifier, compte tenu de toutes les dispositions adoptées dans le cadre du Grenelle 2 prévoyant des délais particuliers, comme celui de cinq ans pour les pré-enseignes dérogatoires.

Je vous rappelle enfin que le chapitre relatif à l'affichage publicitaire extérieur avait été adopté à l'unanimité par le Sénat. Les alinéas 15 à 18 reviennent sur l'équilibre du texte et risquent d'entraîner des situations qui seront impossibles à gérer pour les maires dont la durée de mandat, qui est de six ans, ne permettra pas de prendre correctement les mesures de mise en conformité de l'affichage publicitaire dont ils auraient eu l'initiative.

S'agissant de l'article 72 ter de la proposition de loi, la commission de la culture souligne les sérieuses difficultés qu'il pose en matière de respect de la langue française dans le domaine de la sécurité aérienne. En effet, il vise à autoriser les compagnies aériennes à remettre à leurs salariés des documents de travail liés à la maintenance, à la certification et à l'utilisation d'un aéronef en langue anglaise.

Or le passage au « tout anglais » est particulièrement préjudiciable à la sécurité aérienne. Il ne semble donc pas opportun de modifier la législation déjà en vigueur. La commission de la culture estime au contraire qu'il faut maintenir l'obligation, pour les compagnies aériennes, de traduire en français au profit des salariés les documents nécessaires pour l'exécution de leur travail, les exceptions à cette obligation devant continuer d'être limitées aux « documents reçus de l'étranger ou destinés à des étrangers ».

Pour toutes les raisons que je viens de développer, la commission de la culture s'est prononcée pour le rejet des dispositions qui la concernent. En conséquence, elle est favorable à l'adoption par le Sénat de la motion tendant à opposer la question préalable à l'ensemble de ce texte qui sera défendue par notre collègue Jean-Pierre Michel. Afin de ne pas préjuger du devenir en séance de cette motion – on ne sait jamais... –, notre commission a adopté, à l'unanimité de ses membres, trois amendements de suppression des dispositions dont elle s'est saisie aux articles 55, 72 ter et 82.

Projet de loi...

Simplification du droit et allègement des démarches administratives

Intervention de Martial BOURQUIN, rapporteur pour avis de la Commission de l'économie, sénateur du Doubs, dans la discussion générale

(séance du mardi 10 janvier 2012)

Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, la commission de l'économie s'est saisie pour avis de la proposition de loi relative à la simplification du droit et à l'allègement des démarches administratives. Celle-ci constitue le sixième texte législatif de simplification du droit examiné par le Parlement depuis 2003 et la quatrième proposition de loi déposée sur le sujet depuis 2007 par le président de la commission des lois de l'Assemblée nationale, M. Jean-Luc Warsmann.



La commission des lois a délégué au fond à notre commission 32 articles sur les 153 que compte ce texte à l'issue du vote en première lecture de l'Assemblée nationale. En outre, nous avons décidé de nous saisir pour avis de 4 articles supplémentaires. Ce sont donc en tout 36 articles que nous nous sommes répartis avec mon collègue co-rapporteur, M. Hervé Maurey. Celui-ci a traité 16 articles relatifs à l'agriculture et aux procédures environnementales. J'ai examiné les 20 articles restants, qui concernent l'urbanisme, l'artisanat et le commerce, les services postaux, le crédit d'impôt recherche, les géomètres-experts, les transports, le tourisme, le logement et les délais de paiement inter-entreprises. Cette simple énumération nous montre bien l'une des faiblesses des lois de simplification du droit, qui est leur caractère totalement disparate.

J'irai droit au fait. La commission des lois nous présente une motion tendant à opposer la question préalable à ce texte qui a été adoptée sur l'initiative de Mme Nicole Borvo Cohen-Seat, présidente du groupe CRC, et de M. Jacques Mézard, président du

groupe du RDSE. Pour ma part, j'ai proposé à mes collègues de la commission de l'économie d'approuver le vote de cette motion par le Sénat, principalement pour quatre raisons.

Avant toute chose, je souhaite remercier toutes les personnes, groupes et administrations que nous avons auditionnés durant ces dernières semaines. Je tiens à leur réaffirmer que leur avis comme leurs propositions sont précieux pour nous, indépendamment des décisions que nous serons amenés à prendre aujourd'hui. En effet, nous aurons certainement différentes occasions de traduire quelques-unes de ces propositions dans des cadres législatifs beaucoup plus pertinents.

Pour autant, et c'est là mon premier point, nous ne pouvons plus accepter de discuter de propositions de lois de simplification du droit qui se présentent comme de vastes « fourre-tout ». Notre collègue Hervé Maurey, dans le rapport pour avis qu'il avait rédigé sur la précédente proposition de loi de simplification, avait déjà exprimé sa préférence pour des lois de simplification sectorielles, et je l'approuve.

Certes, par rapport aux textes précédents, la présente proposition de loi est supposée avoir un champ plus circonscrit, puisqu'elle se limite à des dispositions bénéficiant aux acteurs économiques. Toutefois, sous le couvert de cette thématique générale, ce texte apparaît, tout autant que les précédents, comme un « patchwork » au domaine indéterminé. J'en veux pour preuve l'intitulé choisi pour le dernier chapitre du titre II : « Diverses dispositions d'ordre ponctuel », ce qui ne veut strictement rien dire.

Nous sommes en présence du fameux « projet de loi portant diverses dispositions d'ordre divers » que tout Gouvernement a rêvé, un jour ou l'autre, de présenter au Parlement ! Mais je dois regretter qu'une proposition de loi d'initiative parlementaire soit elle-même porteuse d'une telle dérive.

Deuxièmement, nous assistons à un emballement du processus de simplification. Le présent texte a été déposé par M. Jean-Luc Warsmann le 28 juillet 2011, c'est-à-dire moins de trois mois après la promulgation de sa précédente proposition de loi de simplification, le 17 mai 2011, et alors qu'aucune des 46 mesures d'application attendues pour celle-ci n'est encore parue à ce jour.

Si ce rythme devait être soutenu à l'avenir, on aboutirait à une situation dans laquelle le Parlement serait saisi de manière quasi permanente d'un texte de simplification du droit, qui deviendrait le réceptacle naturel de toutes les dispositions législatives isolées ne trouvant pas à s'insérer dans d'autres supports législatifs.

Bref, loin de lutter contre le phénomène d'inflation législative, les lois de simplification, par leur caractère « attrape-tout » et leur succession rapprochée, contribuent à l'alimenter.

Troisièmement, il nous faut regretter la confidentialité de l'avis que le Conseil d'État a rendu sur cette proposition de loi, à la demande du président de l'Assemblée nationale, en application du dernier alinéa de l'article 39 de la Constitution. En effet, l'article 4 bis de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, qui précise les conditions de mise en œuvre de l'article 39, prévoit seulement que « l'avis du Conseil d'État est adressé au président de l'assemblée qui l'a saisi, qui le communique à l'auteur de la proposition ».

De ce fait, nous n'avons pas pu avoir connaissance de cet avis et devons nous contenter des extraits que le rapporteur de la commission des lois de l'Assemblée nationale a jugé opportun de citer occasionnellement. Je déplore le manque de transparence, sur ce point, des relations entre les deux chambres du Parlement et estime que l'article 4 bis de l'ordonnance du 17 novembre 1958 devrait être modifié pour assurer une publicité plus large des avis du Conseil d'État sur les propositions de lois.

Quatrièmement, mes chers collègues, je voudrais vous montrer que ce texte « fourre-tout » abrite des dispositions tantôt parfaitement anodines, comme celles des articles 68 quater ou 87 bis, qui corrigent des erreurs de référence ou assurent des coordinations entre codes législatifs, tantôt, au contraire, lourdes de conséquences et allant bien au-delà de la

seule simplification du droit. Ainsi, trois articles soumis à l'examen de notre commission pour avis apparaissent particulièrement contestables.

L'article 10 vise à exonérer les filiales ou les sociétés contrôlées de l'obligation de publier des informations relatives à la responsabilité sociale et environnementale des entreprises si ces informations sont publiées par la société mère ou la société qui les contrôle. Or ce principe d'une transparence des entreprises de plus de 500 salariés en matière sociale et environnementale a été adopté ici, après de longues concertations, dans le cadre de la loi portant engagement national pour l'environnement, dite « Grenelle 2 ». On nous propose donc de revenir de manière subreptice, au détour d'une loi de simplification, sur une avancée déjà acquise. Cette stratégie, qui entend prendre le Parlement à revers et lui forcer la main, n'est pas acceptable.

Autre disposition inacceptable, l'article 72 bis introduit par les députés vise à élever au niveau législatif la définition du poids maximal autorisé pour les poids lourds, fixé à 44 tonnes pour 5 essieux, sauf exceptions prévues par voie réglementaire.

Sur la forme, cet article pose problème car il s'agit clairement d'un cavalier législatif qui ne présente pas de lien avec les dispositions de la proposition de loi initiale, ce qui est contraire à la Constitution comme le rappelle constamment le Conseil constitutionnel. Sur le fond, il ouvre un débat technique et difficile. Il va en effet beaucoup plus loin que le décret du 17 janvier 2011, qui autorisait progressivement les 44 tonnes, mais en imposant un sixième essieu pour ne pas détruire nos routes. Je rappellerai un seul chiffre tiré d'un récent rapport du Gouvernement : les camions de 44 tonnes à 5 essieux induisent un surcoût dans l'entretien des routes, pour les départements, estimé entre 400 millions et 500 millions d'euros par an environ.

On ne peut pas, au détour d'une loi de simplification, trancher le débat autour du sixième essieu : ce n'est ni sérieux ni digne du Parlement !

Dans cette affaire, je rappellerai que le Gouvernement n'a pas respecté le Parlement, car le rapport demandé par le Sénat et son rapporteur Bruno Sido sur les 44 tonnes a été transmis au Parlement après l'adoption du décret du 17 janvier 2011, ce qui est pour le moins cavalier...

Les acteurs professionnels que nous avons longuement rencontrés n'ont pas été entendus sur le sujet, car le Gouvernement leur a imposé sans concertation le sixième essieu, alors qu'il existe peut-être d'autres mesures compensatoires comme la généralisation des suspensions pneumatiques.

Quelle que soit notre position sur ce sujet, il faut retrouver un peu de sagesse et remettre à plat ce dossier très polémique, à travers de nouvelles concertations pour modifier éventuellement le décret de 2011 et, à terme, adopter une grande loi sur la politique nationale des transports qui décline les engagements du Grenelle de l'environnement et obtenir une harmonisation des règles du transport routier en Europe.

Enfin, autre disposition inacceptable, l'article 90 bis tend à proroger les accords interprofessionnels dérogatoires aux délais maximum de paiement, pour certains secteurs d'activité « au caractère saisonnier marqué ». Le sujet du crédit inter-entreprises est particulièrement sensible.

Au-delà du jargon, il s'agit des délais de paiement : or, en la matière, ce sont souvent les plus petites entreprises qui trinquent !

Alors que la crise économique et financière assèche la trésorerie des plus petites sociétés, je suis convaincu qu'il serait parfaitement contre-productif de reconduire les dérogations aux délais de paiement fixées par la loi de modernisation de l'économie, la LME. En effet, les filières professionnelles concernées se sont organisées dans la perspective d'un retour aux délais de droit commun à compter du 1er janvier 2012.

De plus, le critère de « caractère saisonnier particulièrement marqué » se prête à toutes les interprétations et pourrait conduire, de proche en proche, à détricoter les règles encadrant le crédit inter-entreprises. Qu'il s'agisse du médiateur du crédit, de diverses dispositions réglementaires, des différentes professions, l'attachement au crédit inter-entreprises et aux dispositions de la LME qui le concernent est tel que celles-ci ne doivent pas être modifiées.

En toute hypothèse, il serait abusif de voter une mesure aux conséquences financières aussi lourdes sur la trésorerie des entreprises, nécessitant un débat approfondi, au titre des « diverses mesures d'ordre ponctuel » d'un texte de simplification du droit.

Imaginez un grand donneur d'ordres ne payant pas à temps une PME, et se présentant devant la justice : une fois un tel texte voté, on ne pourrait plus discerner qui a tort et qui a raison ; dès lors, tout serait permis, ce serait la jungle !

En conclusion, mes chers collègues, je vous invite à voter la question préalable présentée au nom de la commission des lois, qui aboutira à repousser l'ensemble du texte sans engager l'examen des articles.

Certes, nous aurions pu tenter d'amender cette proposition de loi pour la rendre acceptable. Toutefois, le Gouvernement ayant choisi de recourir à la procédure accélérée, ce qui est proprement intolérable, il y aurait peu de chances que les dispositions adoptées par le Sénat soient retenues par l'Assemblée nationale, à l'issue de l'échec plus que probable de la commission mixte paritaire.

Enfin, à mon sens, nous sommes parvenus à un point où il importe de manifester le désaccord radical du Sénat avec cette manière de légiférer. Sixième du genre, cette proposition de loi apparaît comme le texte de simplification de trop. Il est devenu politiquement nécessaire de la rejeter en bloc, au lieu de nous contenter d'essayer de l'améliorer à la marge.

Projet de loi...

Simplification du droit et allègement des démarches administratives

Intervention d'Alain ANZIANI, sénateur de la Gironde, dans la discussion générale

(séance du mardi 10 janvier 2012)

Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, l'essentiel a été dit par notre rapporteur, Jean-Pierre Michel, qui a auditionné, ces dernières semaines, une centaine de personnes. Le travail qu'il a ainsi accompli



était d'autant plus nécessaire et il est d'autant plus appréciable que le manque de concertation est l'un des points faibles de l'élaboration de ce texte.

Disons-le d'emblée, l'objectif de simplification est certainement louable. Qui pourrait prétendre qu'il ne faut pas simplifier notre droit, sans doute devenu complexe. D'ailleurs, si l'on y réfléchit, il ne peut en être autrement puisque le droit doit dorénavant couvrir un champ multiforme, appréhendant toutes sortes de relations : familiales ou de voisinage, bien sûr, mais aussi commerciales, d'affaires, de travail. Il traite, globalement, de questions de société, il doit répondre à de nouvelles formes de violence ou régler des conflits nés des nouvelles technologies. Dans un monde complexe, le droit l'est forcément, lui aussi ! Cette profusion n'est pas nécessairement un mal : peut-on se plaindre que notre société soit une société de droit, c'est-à-dire une société dans laquelle le droit devient le maître mot de la vie quotidienne ? Je ne le crois pas. D'ailleurs, si l'on remontait l'histoire, on verrait que les sociétés sans droit ou celles qui laissent au droit une place moindre que les nôtres ne sont sans doute pas les meilleures possibles. Et je ne pense pas que, là où il y a moins de droit, le droit soit mieux compris ou mieux appliqué.

Disons-le, l'objectif de ce texte est d'autant plus louable que, selon un adage célèbre, « nul n'est censé ignorer la loi ».

Si tel est le cas, il vaut mieux que le citoyen puisse davantage la comprendre !

Si la question posée par le texte est donc juste, la réponse qu'il apporte ne nous convient pas.

En effet, la première façon d'améliorer la loi, c'est de respecter le législateur. Cela signifie qu'il convient de lui donner les moyens de faire son travail, en commençant par lui accorder le temps nécessaire pour cela. C'est ainsi que peuvent ensuite être votées des lois claires, dont l'application ne souffre aucune ambiguïté.

L'objectif du président de la commission des lois de l'Assemblée nationale est donc digne de respect dans son principe. Mais il est paradoxal de prétendre y parvenir en nous proposant un texte confus et hétéroclite qui, au cours du rituel parlementaire, n'en finit pas de « s'alourdir », pour reprendre l'expression de Bernard Saugey.

Monsieur le secrétaire d'État, j'ai bien entendu ce que vous nous avez dit à titre liminaire. Vous nous avez expliqué avec beaucoup de ferveur que ces lois sont tout à fait nécessaires à l'intérêt de notre pays. Et vous avez même terminé votre propos en lançant un appel à ce dernier.

Nous vous avons entendu, mais vous ne nous avez pas écoutés ! La question que, nous, nous posons est celle-ci : comment fait-on une bonne loi ? Et c'est la réponse à cette question qui explique la position que notre groupe prendra tout à l'heure.

Voilà quelques instants, mon ami Jacques Mézard a cité un exemple auquel je pensais moi-même, celui de la loi « fourre-tout » de 2009, qui est du même acabit que la présente proposition de loi. Le texte de 2009 était tellement fourre-tout qu'on y a même fourré une disposition qui a permis d'empêcher la justice de prononcer la dissolution de l'Église de Scientologie !

Qui a fourré cette disposition dans la loi ? Nous ne le savons toujours pas ! Comment a-t-on pu faire voter cette disposition par le Parlement ? Nous ne le comprenons toujours pas !

Cela est lié à la nature même de ce genre de dispositif : tout est tellement confus, l'ensemble est tellement hétéroclite qu'on peut y fourrer un article qui va modifier le dernier alinéa de tel article de tel code ! Et, au bout du compte, on ne peut plus prendre, à l'encontre de l'Église de Scientologie, les mesures qui devraient s'imposer ! Avouons que ce n'est pas un exemple de bon travail parlementaire !

Nous sommes arrivés au bout de la méthode employée depuis 2002. Ce type de textes cumule trois défauts : la complexification, la précipitation et l'ambiguïté.

La complexification provient du caractère de « loi fourre-tout » – vous n'aimez pas l'expression, monsieur le secrétaire d'État, mais je la reprends quand même – ou de « loi-balai ». On essaie de modifier trente-six textes à la fois ! Voulez-vous quelques chiffres ? Les quatre-vingt-quatorze articles de ce texte visent vingt et un codes, douze lois et cinq ordonnances ! Pas moins ! Au milieu du texte, le seul article 39, long de quatre pages, comporte quatre-vingt-douze modifications du code du travail ! Voilà à quoi vous nous invitez !

Le Conseil d'État, qu'il est toujours bon d'écouter, a lui-même souligné les limites de cet exercice de simplification et les risques d'insécurité juridique. Dans son rapport de 2006, il nous rappelait que « l'effort de simplification du droit ne conduit pas, dans l'immense majorité des cas, à une réduction du nombre d'articles ou de dispositions applicables, voire entraîne, au contraire, un alourdissement de certains textes, ce qui ne peut que rendre plus incertain l'apport concret pour les citoyens de telles mesures ».

Je pose d'ailleurs la question : pourquoi ne disposons-nous pas de l'avis du Conseil d'État sur le présent texte ? Il nous aurait, à n'en pas douter, très vivement intéressés !

Outre qu'ils sont une succession d'empilements, les textes de cette nature constituent le réceptacle idéal de cavaliers législatifs, qu'ils incitent par là même à introduire. C'est ainsi que près de soixante articles de cette proposition de loi ont été ajoutés entre la rédaction initiale et la version qui nous est soumise.

Deuxième défaut, sur lequel vous ne vous exprimez d'ailleurs guère : la précipitation. Toutes choses égales par ailleurs, pourquoi ne faut-il qu'une seule lecture pour un tel texte ? Nous ne le savons toujours pas !

Il n'y a pas eu le moindre début d'explication ! Au nom de quel motif impérieux doit-il être examiné selon la procédure accélérée ? Nous n'y voyons que des inconvénients !

Par exemple, la réforme du droit des copropriétés ou la suppression du mandat exclusif des agences immobilières sont sans doute d'heureuses initiatives. Mais l'absence de concertation a été telle que les professions concernées ne comprennent toujours pas le sens des dispositions prévues.

Autre exemple : l'ajout d'un échelon régional aux unions d'associations familiales. Peut-être est-ce une bonne chose, mais, en l'état, cette innovation est contestée à l'échelon départemental.

Cette précipitation vaut pour les amendements. Jean-Pierre Michel l'a dit tout à l'heure, l'article 94 A pose le principe d'immunité des responsables de la MIVILUDES. Auteur d'un rapport sur ce sujet, je suis totalement favorable à un tel principe. Mais la question reste posée de savoir ce que cette immunité vient faire dans un tel texte !

Troisième défaut majeur : l'ambiguïté. Ce texte est ambigu parce que, là où il devrait simplement améliorer la loi, il introduit des novations qui ont un sens politique.

C'est le cas, par exemple, en matière de droit du travail. L'article 46 rend moins fréquente l'actualisation du document unique d'évaluation des risques professionnels dans les très petites entreprises. Comme le souligne Mme Procaccia dans son avis, « c'est un bien mauvais signal envoyé aux chefs d'entreprise alors que la prévention est plus que jamais primordiale ».

Un autre exemple d'ambiguïté, qui a été relevé par Martial Bourquin, concerne le Grenelle 2 de l'environnement. Cette loi a posé, après de longs débats, le principe de la transparence environnementale et sociale des entreprises. Et voilà que, dix-huit mois plus tard, l'article 10 du présent texte le remet en cause en prévoyant d'exonérer les filiales de toute publication de cette nature.

Les citoyens et les associations auront désormais beaucoup plus de mal à accéder aux informations, surtout si la société mère réside à l'étranger.

Je pourrais multiplier les exemples. Ainsi, l'article 72 bis, va modifier le poids maximal autorisé pour les poids lourds. Sous son apparente technicité, il ouvre un débat de fond : quels types de transports voulons-nous dans ce pays ? Ce débat mériterait d'avoir toute sa place et de ne pas être expédié au détour d'un tel texte.

Il en va de même pour la dépénalisation du droit des affaires. Est-ce que cela relève de la simplification ? Sans doute pas ! Est-ce que cela doit donner lieu à un débat spécifique ? Certainement ! Alors, il faut avoir le courage de l'organiser, de façon que chacun puisse s'exprimer.

En conclusion, je dirai que, pour notre groupe, il ne s'agit évidemment pas, contrairement à ce que j'ai pu entendre, de fuir la discussion et de laisser tous les pouvoirs à l'Assemblée nationale. Notre position est déterminée par des considérations de principe, qui peuvent se résumer dans cette question que je formule une fois encore : comment fait-on une bonne loi ? Certainement pas avec des textes de cette nature !

Projet de loi...

Simplification du droit et allègement des démarches administratives

Intervention de Claude JEANNEROT, sénateur du Doubs, dans la discussion générale
(séance du mardi 10 janvier 2012)

Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, je souhaite avant tout saluer le travail de précision que Mme Procaccia, rapporteur pour avis de notre commission des affaires sociales, a mené à l'occasion de l'examen de ce texte.



Pour autant, en commission, au nom de la majorité, j'ai plaidé le rejet de ce texte, et je veux m'en expliquer maintenant devant vous tous.

Quatre raisons éclairent notre position.

La première est une raison de forme, qui a déjà été évoquée ici : cette proposition de loi, inscrite à notre ordre du jour au début du mois de janvier, au cours d'une semaine réservée par priorité au Gouvernement, n'est, à l'évidence, que le faux nez d'un projet de loi. Selon nous, un tel stratagème ne contribue ni à la clarté ni à l'efficacité de la démarche législative.

La deuxième raison de notre opposition tient au caractère fourre-tout de ce texte, maintes fois souligné, qui ne permet de garantir ni la lisibilité ni la sécurité juridique.

Rendez-vous compte, mes chers collègues : cette proposition de loi de M. Warsmann est en fait le sixième texte du genre. Elle succède à deux lois adoptées sous la législature précédente et aux lois Warsmann promulguées respectivement en 2007, en 2009 et le 17 mai 2011.

Parmi les textes fourre-tout, il faut citer également la loi de modernisation de l'économie ou le projet de loi

renforçant les droits, la protection et l'information des consommateurs, voté au Sénat à la fin du mois de décembre dernier.

Cela ne fait-il pas beaucoup pour une seule législation ?

Au-delà de cet aspect, ce texte modifie une vingtaine de codes et une série de lois non codifiées. C'est dire la complexité et la variété des thèmes qu'il aborde. La commission des lois, compétente au fond, a dû saisir pas moins de quatre commissions pour avis !

Le résultat de ces pratiques est que les lois deviennent illisibles pour nos concitoyens. « Droit ésothérique », « droit à l'état gazeux » ou « droit obscur » : telles sont, vous le savez, mes chers collègues, les critiques formulées contre notre législation par de nombreux observateurs.

Lorsqu'il était président de l'Assemblée nationale, Jean-Louis Debré a eu souvent l'occasion de souligner les dangers et les lacunes de nos méthodes législatives. Soyons attentifs aux différents rapports du Conseil d'État, qui déplorent ponctuellement la « logorrhée législative » ou les « risques d'insécurité juridique », ces deux caractéristiques étant en général indissociables.

Il est loin, et sans doute définitivement révolu, le temps où Rousseau affirmait que « tout homme qui ne sait pas par cœur les lois de son pays n'est pas un bon citoyen ». Toutefois, comment garantir aujourd'hui que les citoyens, à tout le moins, n'ignorent pas la loi ?

La troisième raison de notre rejet de cette proposition de loi tient aux risques d'incohérence qu'elle comporte.

Les textes de ce type enflent démesurément, sous un triple effet.

Tout d'abord, l'administration s'en sert comme véhicules législatifs pour vider ses fonds de tiroirs ; je pense, et il ne s'agit que d'un exemple parmi d'autres, à la disposition de l'article 37 qui vise à étendre la télétransmission aux petites entreprises et dont le Conseil d'État a souligné la nature réglementaire.

Ensuite, le Gouvernement les utilise pour revenir sur des arrêts de la Cour de cassation qui lui déplaisent.

Enfin, les lobbies en profitent pour y inscrire leurs préoccupations, car tel est bien le risque inhérent à de telles pratiques.

On demande aux parlementaires de sauter d'un sujet à l'autre – transport, fiscalité, droit du travail ou de la sécurité sociale, dépenalisation du droit des affaires – comme on passe du coq à l'âne.

Il n'en résulte qu'un bricolage de dispositifs, sans aucune vision d'ensemble, avec tous les dangers que comporte pareille méthode.

Selon nous, cette façon de légiférer n'est ni efficace ni pertinente. Pis, elle contredit la jurisprudence du Conseil constitutionnel, qui a évoqué l'objectif à valeur constitutionnelle « d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi » dans sa décision du 16 décembre 1999 et consacré le principe de « clarté de la loi » dans celle du 13 janvier 2005. Le Conseil constitutionnel, qui a pourtant interdit les lois « portant diverses dispositions », n'a manifestement pas été entendu : bien que l'intitulé du texte ait changé, le fond reste tout aussi incohérent.

Si certaines simplifications sont anodines, d'autres emportent de lourdes conséquences, dissimulées sous des arguments techniques, notamment en matière de droits des salariés ou de droit de la santé.

J'illustrerai mon propos par un exemple emprunté au droit du travail : l'article 46 du texte, qui prévoit que l'employeur rédige un document unique d'évaluation des risques à une fréquence inférieure à un an dans les entreprises de moins de onze salariés, est symptomatique de ce risque d'incohérence. En effet, les salariés des très petites entreprises doivent être aussi bien traités que ceux des grandes sociétés, d'autant que, nous le savons, leurs salaires ne sont pas toujours aussi élevés et que leurs conditions de travail sont souvent moins favorables. Or cette disposition, qui n'est qu'un exemple parmi d'autres, comporte

des risques réels de rupture d'égalité dans la protection des travailleurs.

Enfin, et c'est la quatrième raison qui nous conduit à rejeter cette proposition de loi, il nous est demandé d'examiner ce texte dans la précipitation. Quelle que soit la qualité du rapport, qui est réelle, je déplore de telles conditions de travail, car elles ne sont pas dignes de nos fonctions et de notre responsabilité. Nous restons à la surface des choses, sans pouvoir mesurer les conséquences de dispositions adoptées à l'aveugle.

M. Maurey soulignait tout à l'heure que le Sénat devait demeurer un lieu de sagesse et de réflexion. C'est précisément parce que nous voulons le considérer comme tel que nous refusons cette manière de travailler, qui nous semble incompatible avec les exigences de la démocratie représentative !

Pour toutes ces raisons, nous avons considéré que ce texte méritait d'être rejeté. Ce faisant, nous rejoignons Portalis lorsqu'il affirmait que la loi « permet ou elle défend », qu'« elle ordonne, elle établit, elle punit ou elle récompense ». Rendons donc à la loi la force et la clarté qu'elle mérite et qu'elle exige !

Projet de loi...

Simplification du droit et allègement des démarches administratives

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

(séance du mardi 10 janvier 2012)

Monsieur le secrétaire d'État, puisque vous avez bien voulu m'interpeller, et je vous en remercie, je me permets d'intervenir au terme de cet après-midi de débats.

Ayant été élu député voilà trente ans, j'ai depuis rapporté nombre de textes avec des intitulés tels que « loi portant diverses dispositions d'ordre social ».



Les textes de cette nature n'ont pas fleuri dans les années quatre-vingt-dix. Commençons par dire qu'ils existaient déjà dans les années quatre-vingt, et même auparavant, mais reconnaissons aussi que le moteur s'est ensuite emballé et que, avec les quatre « paquets » Warsmann, il y a eu une accélération, une amplification considérable du procédé.

Chaque fois, nous avons tenu les mêmes discours. Nous les connaissons par cœur : l'on regrettait de devoir légiférer de cette manière, ... mais, bon, toutefois, néanmoins... Là, en revanche, face à une telle masse d'articles, nous sommes arrivés à quelque chose d'inacceptable, qui met tout simplement en cause notre façon de légiférer et le droit du Parlement.

Je rappelle que personne, à l'Assemblée nationale comme au Sénat, n'avait vu que l'une des dispositions de la loi de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures adoptée le 12 mai 2009 privilégiait l'Église de scientologie. Pour éviter que ne se reproduise un tel précédent, ce que personne ne voudrait, le Conseil d'État a chargé toutes ses sections d'expertiser chaque article de ce monstre. En revanche, il n'a pas examiné les nombreux articles qui sont venus s'y agréger.

De la sorte, on parvient à un texte protéiforme qui n'a plus aucun sens ni aucune lisibilité. Vous dites, monsieur le secrétaire d'État, qu'il faut simplifier le droit pour les entreprises, mais vous pouviez – et vous pouvez toujours – présenter un projet de loi sur les dispositions relatives aux entreprises au lieu de procéder à tel dévoiement du droit.

C'est pourquoi nous avons décidé, dans la majorité sénatoriale, de mettre un coup d'arrêt à cette pratique. Finis les regrets assortis de « toutefois » et de « néanmoins » : il faut, une bonne fois pour toutes, dire « non », car nous ne pouvons plus légiférer de cette manière.

J'ajoute, mes chers collègues, quitte à être idéaliste – mais ne faut-il pas l'être pour faire de la politique ? –, que ce coup d'arrêt est un message envoyé aux gouvernants d'aujourd'hui et de demain, quels qu'ils soient. Si le Sénat de la République décide de ne plus accepter ce type de méthodes, on reviendra à une législation plus saine.

Lorsque le sujet sur lequel porte un projet de loi ou une proposition de loi en préparation est affiché, l'opinion s'en saisit. Il y a des articles, des débats. Nous, parlementaires, pouvons auditionner les partenaires et acteurs sociaux. Un véritable débat républicain, dans le pays puis au Parlement, peut alors avoir lieu.

Au contraire, nous sommes parvenus avec ce texte à une situation insupportable, qu'aggrave encore le recours à la procédure accélérée, alors que nul n'a répondu – vous pas plus que quiconque, monsieur le secrétaire d'État – à la question de savoir pourquoi il y a urgence.

M. Marini nous a dit que nous avons finalement tort, puisque, sur une telle proposition de loi, nous pouvions en définitive déposer tous les amendements que nous voulions.

En effet, mes chers collègues, avec une loi qui ne porte sur rien, on peut faire des amendements sur tout ! C'est magnifique... sauf que le Parlement y perd sa lisibilité et sa force, et que la loi cesse d'être la chose des citoyens lorsqu'il légifère ainsi.

C'est pour alerter nos concitoyens et mettre un coup d'arrêt à cette façon de légiférer à leur égard, et non pas parce que nous refusons de débattre de certains sujets, que nous avons décidé, avec Jean-Pierre Michel, le rapporteur de la commission des lois, et les rapporteurs pour avis qui ont bien voulu s'associer à cette décision, de déposer une motion tendant à opposer la question préalable.

Projet de loi...

Question préalable

Simplification du droit et allègement des démarches administratives

Motion défendue par Jean-Pierre MICHEL, rapporteur de la Commission des Lois, sénateur de la Haute-Saône

(séance du mardi 10 janvier 2012)

Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, je serai bref, tout ayant déjà été dit sur ce texte. Deux motions tendant à opposer la question préalable ont été déposées en commission, l'une par Nicole Borvo Cohen-Seat pour le



groupe CRC, l'autre par Jacques Mézard pour le groupe RDSE. Les arguments qui les sous-tendent sont ceux qui ont été exposés au cours de la discussion générale. Je ne m'y attarderai donc pas.

Tout d'abord, il s'agit d'une proposition de loi fourre-tout et hétéroclite. En outre, pour la première fois, la procédure accélérée a été engagée sur un texte de cette nature. Ce n'était pas le cas auparavant ; je pense notamment à la précédente proposition de loi de simplification et d'amélioration de la qualité du droit dont notre collègue Bernard Saugey était le rapporteur.

Monsieur le secrétaire d'État, nous vous avons écouté avec attention. Vous prétendez qu'il y a urgence à légiférer. Pourtant, sur l'armoire numérique sécurisée, vous disposiez de tous les instruments juridiques pour agir ; mais, comme vous n'avez pas eu le temps de le faire, vous nous demandez aujourd'hui de vous laisser légiférer par voie d'ordonnances, ce qui revient à vous déléguer notre pouvoir législatif. Bien entendu, nous y sommes opposés ! Si nous nous retrouvons dans cette situation, la faute en incombe au Gouvernement plutôt qu'au Parlement.

Jean-Pierre Sueur l'a souligné, cette question préalable apparaissait déjà en filigrane lors de l'exa-

men de la précédente loi de simplification et d'amélioration de la qualité du droit, auquel j'ai participé en commission et en séance publique. Le sentiment général qui ressortait de ces travaux peut se traduire ainsi : cela suffit !

Aujourd'hui, la majorité sénatoriale considère qu'il est temps de donner un coup d'arrêt à ces pratiques. Et je partage la position du président de la commission des lois : quels qu'ils soient, les gouvernements qui succéderont à l'exécutif en place devront tenir compte de ce message.

Le Conseil constitutionnel ayant déclaré inconstitutionnels les textes portant diverses dispositions d'ordre économique ou social – lorsque je siégeais à l'Assemblée nationale, j'ai moi-même eu l'occasion d'en rapporter un certain nombre –, on nous soumet désormais des lois de simplification, ce qui revient strictement au même. Le Conseil constitutionnel statue totalement en dehors de sa saisine, il trouve des cavaliers, retire certaines dispositions, en laisse d'autres. Tout cela aboutit à un travail législatif brouillon et incompréhensible, tant pour les parlementaires que pour nos concitoyens.

C'est la raison pour laquelle, mes chers collègues, au nom de la commission des lois, je vous demande d'adopter cette motion tendant à opposer la question préalable.

Projet de loi...

Question préalable

Simplification du droit et allègement des démarches administratives

Explication de vote d'Alain ANZIANI, sénateur de la Gironde

(séance du mardi 10 janvier 2012)

Monsieur le secrétaire d'État, nous allons vous décevoir. En effet, nous voterons bien évidemment cette motion. Si nous le pouvions, nous la voterions même trois fois ! Nous la voterions en premier lieu pour marquer un principe. À cet égard, je ne comprends pas les arguments qui viennent d'être avancés. Nous ne sommes pas là pour rejeter la simplification, à laquelle personne d'ailleurs ne s'oppose ! Nous ne sommes pas là non plus pour rejeter l'allègement, car personne ne veut alourdir la loi !



Nous sommes là pour faire un travail parlementaire clair, pour aller au fond des choses, et non pour tenir une discussion de café du commerce au cours de laquelle nous parlerions à quatorze heures du droit du travail, à quinze heures de l'environnement, à seize heures d'un autre sujet et, à dix-sept heures, du droit de l'entreprise ! Nous souhaitons faire un véritable travail parlementaire, ce qui suppose que certaines conditions soient réunies, à commencer par l'exigence de concertation. Or ce texte n'a pas suffisamment fait l'objet de concertation. D'ailleurs, vous le constatez vous-mêmes ! Ainsi, François Zocchetto s'inquiétait des remarques qu'on lui ferait sur le terrain. Mais il doit aussi s'attendre à ce genre de réactions : « Nous n'étions même pas au courant. Vous vouliez faire cela tout seul dans votre coin, mais jamais vous nous avez demandé notre avis ! » La deuxième condition, dont parlait justement Jacques Mézard et qui est une exigence constitutionnelle, c'est de disposer d'une étude d'impact. Voilà tant et tant d'années que nous réclamons sur tous les sujets des études d'impact pour ne pas faire de bêtises, si vous me permettez cette expression familière.

En l'occurrence, aucune n'a été faite. Mais qu'importe ! Nous pouvons bien légiférer sans y voir clair, sans connaître les tenants et les aboutissants de ce que nous allons voter. Pourtant, je l'ai dit tout à l'heure, quelques exemples du passé devraient nous conduire à réfléchir un peu plus ! Bien évidemment, nous ne sommes pas opposés à la simplification. Mais nous sommes surtout favorables à un travail de clarification et de réflexion, car réfléchir, c'est notre devoir de parlementaires ! Nous souhaitons dire une nouvelle fois que nous ne pouvons accepter toute cette précipitation. Enfin, quels que soient tous vos arguments – je les ai bien entendus ! –, pas un ne résiste à cette idée que deux lectures auraient été mieux qu'une seule. Personne n'a jamais expliqué pourquoi il faudrait engager la procédure accélérée, pourquoi, tout à coup, il y aurait urgence à légiférer sur des matières aussi importantes ! Justement, je ne crois pas que travailler dans la précipitation soit pour le Parlement un mode de fonctionnement !

J'en viens à un dernier point qui n'est pas mineur et que, selon moi, on ne souligne pas assez : comme je l'ai dit tout à l'heure, il y a de la confusion dans ce texte ! Sous couvert de simplification, on nous glisse de temps en temps une petite innovation – pourquoi pas ? Mais, parfois, on nous glisse aussi, avec beaucoup de discrétion, une régression ! Nous en avons donné des exemples : une régression en matière sociale, une régression en matière environnementale, tout cela présenté sous l'étiquette « simplification, allègement et rapidité des procédures » ! Bien évidemment, nous ne pouvons que voter cette motion.

Voici le résultat du scrutin n° 85 sur la motion tendant à opposer la question préalable :

Nombre de votants 343

Nombre de suffrages exprimés 343

Majorité absolue des suffrages exprimés 172

Pour l'adoption 176

Contre 167

Le Sénat a adopté.

En conséquence, la proposition de loi est rejetée.

Projet de loi...

Voies navigables de France

Intervention de Philippe ESNOL, sénateur des Yvelines, dans la discussion générale

(séance du mercredi 11 janvier 2012)

Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, c'est en octobre dernier que nous avons été saisis en première lecture du projet de loi relatif à Voies navigables de France. En tant que maire de Conflans-Sainte-Honorine, capitale francilienne, pour ne pas dire nationale, de la batellerie, j'attache un grand intérêt à ce texte. Ce n'est d'ailleurs évidemment pas un hasard si c'est l'un de mes illustres prédécesseurs, Michel Rocard, qui a été à l'origine, en 1991, alors qu'il était Premier ministre, de la création de Voies navigables de France, en remplacement du vieil Office national de la navigation.



On comprendra ma satisfaction qu'ait été maintenue l'une des modifications que nous avons apportées au texte initial, à savoir la plus visible et la plus significative d'entre elles d'un point de vue symbolique, sinon la plus importante : l'appellation « Voies navigables de France » sera conservée, et l'établissement ne deviendra donc pas une énième agence nationale. Cette décision se justifie d'ailleurs pleinement par la grande notoriété et la bonne image dont bénéficie VNF dans son secteur d'activité ; un changement de nom aurait donc été préjudiciable et en outre coûteux.

Cela étant dit, au-delà du maintien de l'appellation de VNF, sur quoi ont débouché les discussions parlementaires, tant au Sénat qu'au Palais-Bourbon ? Sommes-nous parvenus à améliorer ce texte et à répondre à certaines problématiques réelles, en partant d'un projet de loi initial dont la portée était limitée – je le dis sans intention polémique – et qui n'était pas à la mesure des enjeux en termes de développement et de valorisation du transport fluvial de marchandises dans notre pays ?

Pour ma part, je pense que nous pouvons approuver la décision de faire évoluer VNF, dans le respect de ses missions. Il s'agit d'instaurer une nouvelle gouvernance, d'abord en conférant à VNF le statut d'établissement public administratif, ensuite en mettant en place un nouveau mode de gestion des personnels.

On a pu s'étonner que le Gouvernement opte pour le statut d'établissement public administratif plutôt que pour celui d'établissement public industriel et commercial, qui aurait mieux correspondu, nous semble-t-il, à la vocation naturelle de VNF. Nous avons déjà fait part de nos doutes à cet égard lors de la première lecture, mais le Gouvernement n'avait pas été en mesure de nous apporter de réponse de fond sur ce point ; peut-être M. le ministre le pourra-t-il à l'occasion de cette deuxième lecture ?

En ce qui concerne les personnels de VNF, notre groupe entend que leurs intérêts soient préservés : c'est un point crucial, non négociable. Cela passe par le respect des accords qui ont été conclus avec les organisations représentatives, tant des salariés de VNF que des agents publics concernés. Nous avons été vigilants sur cette question. Le texte issu des travaux menés en première lecture au Sénat avait permis de lever quelques-unes des interrogations qui pouvaient subsister : la rédaction me semble à présent satisfaisante. Cependant, alors que nous avons également veillé à apporter au texte certaines améliorations techniques, nos collègues de l'Assemblée nationale n'ont pas fait preuve de la même exigence. C'est pourquoi nous serons conduits, au cours de la discussion des articles, à introduire quelques garde-fous, à seule fin de garantir le bon fonctionnement de VNF et la poursuite de ses activités dans le respect de ses missions, qui sont d'intérêt général et doivent le rester.

Nous souhaitons par exemple éviter que l'établissement public ne prenne le risque de se disperser dans ses opérations de prises de participation et de filialisation. À cette fin, nous proposerons, comme nous l'avons déjà fait en première lecture, de prévoir que

les capitaux des filiales de VNF ou des sociétés dans lesquelles l'établissement prendra une participation devront être majoritairement publics, y compris pour les activités annexes de valorisation urbaine, que l'Assemblée nationale a imprudemment exclues du champ d'une telle disposition. Par ailleurs, nous souhaitons apporter des éléments de sécurisation aux collectivités territoriales travaillant avec VNF sur de grands projets d'aménagement et d'infrastructures. C'est un point important à nos yeux. Il convient, tout en permettant bien entendu à l'opérateur de valoriser ses emprises foncières s'il le souhaite, de lui rappeler qu'il doit agir en totale concertation avec les collectivités territoriales concernées, dans le respect notamment de leurs schémas de cohérence territoriale ou de leurs plans locaux d'urbanisme, lorsqu'ils existent. Telles sont les grandes questions dont nous avons débattu et que nous avons en partie réglées. Nous reviendrons cet après-midi sur les points qui ne nous satisfont pas encore.

Je voudrais maintenant évoquer des sujets qui ne sont pas abordés dans ce projet de loi, où malheureusement l'essentiel est totalement laissé de côté. Nous sommes en effet en présence d'un texte technique relatif à la gouvernance de VNF, qui ne traite nullement des enjeux fondamentaux que recouvrent les missions premières de l'établissement : la gestion et le développement du transport fluvial. La France demeure très en retard dans ce domaine, en termes de trafic, certes, mais aussi, plus fondamentalement, d'infrastructures, d'entretien et de développement du réseau –se pose notamment la question du gabarit –, ainsi que d'intermodalité avec la route et le rail, autre mode de transport écologique délaissé. Si le Gouvernement comparait la situation de notre pays en matière de transport fluvial à celle de notre voisin allemand, comme il se plaît tant à le faire dans d'autres domaines, cela lui permettrait de mesurer ce qu'il reste à faire ! Ce simple texte relatif à la gouvernance vient donc bien tard. Si l'on ne peut évidemment que souscrire au principe de la relance de la voie d'eau, on peut craindre que les grandes déclarations faites à ce sujet ne restent lettre morte, à l'instar des belles promesses du Grenelle de l'environnement, dont certaines concernaient très directement le transport fluvial : l'objectif était de porter de 14 % à 25 % la part cumulée du fret ferroviaire et du fret fluvial dans le transport de marchandises.

Ce texte tardif et de portée limitée masque donc de véritables enjeux en matière d'investissements pour l'avenir et de développement des modes de transport

« doux » sur le plan environnemental. Nos infrastructures fluviales n'ont plus été modernisées depuis le programme Freycinet des années vingt !

Comment pouvons-nous espérer renforcer la compétitivité de nos entreprises de la batellerie, promouvoir le transport fluvial et développer la plurimodalité en donnant un hinterland à nos grands ports maritimes si nous ne consentons pas pour la voie fluviale un effort en matière d'équipement et d'infrastructures ? C'est par exemple un enjeu vital pour ma ville de Conflans-Sainte-Honorine, où nous travaillons à une grande opération d'intérêt national avec Ports de Paris, qui favorisera à terme l'articulation entre les modes de transport, depuis le grand port du Havre jusqu'à l'Île-de-France.

Les enjeux sont énormes. Nous devons remettre en état un réseau qui ne répond plus aux normes internationales, accroître les capacités et les gabarits du réseau principal, sécuriser les voies, garantir la mise en conformité environnementale du réseau et de son exploitation, permettre l'essor du réseau secondaire dans les domaines du tourisme, des loisirs et de la plaisance, qui sont réellement porteurs à l'échelon local.

Je ne peux que me borner à évoquer ces grands enjeux, qui ne sont malheureusement pas l'objet principal du présent texte, mais auraient dû être celui d'un véritable plan de relance de la voie d'eau, dont nous avons beaucoup entendu parler mais que nous n'avons jamais véritablement vu venir...

Voilà pourquoi nous tenterons encore d'améliorer le projet de loi au cours de cette deuxième lecture, dans un esprit toujours constructif. En toute responsabilité, compte tenu des attentes des organisations syndicales et de notre respect pour la démocratie sociale, nous ferons tout pour que ce texte puisse être adopté rapidement, car même si sa portée est limitée, il est relativement consensuel et pourra être utile dans l'avenir.

Nous n'en éprouvons pas moins une certaine amertume, car nous sentons bien que votre ambition pour le développement du transport fluvial en France s'est éteinte. Pour notre part, nous croyons en l'avenir de ce mode de transport économique et écologique, que nous défendons résolument. Encore faut-il que nous nous donnions les moyens d'investir aujourd'hui pour mieux assurer son développement demain.

Projet de loi...

Voies navigables de France

Intervention de Roland RIES, sénateur du Bas-Rhin, dans la discussion générale

(séance du mercredi 11 janvier 2012)

Monsieur le président, monsieur le ministre, monsieur le rapporteur, mes chers collègues, afin de promouvoir et de relancer la voie d'eau, le Gouvernement avait déposé, à la fin du mois d'août dernier, un projet de loi sans doute nécessaire, mais très en retrait par rapport aux ambitions affichées. En fait, ce texte est presque exclusivement destiné à restructurer Voies navigables de France, en regroupant les 4 400 agents de droit public employés par le ministère et les 400 salariés de droit privé de VNF au sein d'un même établissement public administratif.



Le dispositif du projet de loi, pour une large part issu d'accords signés au début de l'été dernier entre l'État et les organisations syndicales représentatives des personnels, s'attache pour l'essentiel à préciser le statut de ces derniers et à redéfinir les missions de VNF.

Après avoir été discuté par la Haute Assemblée au mois d'octobre, le projet de loi a été examiné par nos collègues députés le 15 décembre dernier. Dans l'ensemble, nous nous en sommes tenus à ce qui avait été convenu avec les partenaires sociaux. En outre, les débats dans les deux chambres sont globalement allés dans le même sens, avec le même objectif de promotion et de relance de la voie d'eau. Ainsi, sur onze articles adoptés en première lecture par le Sénat, l'Assemblée nationale en a voté huit sans modification ; trois restent donc en discussion et trois nouveaux articles ont été introduits par les députés.

Concernant les nouvelles dispositions issues des travaux de l'Assemblée nationale, j'aimerais revenir

sur le deuxième alinéa de l'article 4, qui a été introduit par le biais de l'adoption d'un amendement du Gouvernement. Cet ajout vise à permettre aux ports fluviaux appartenant à l'État, à une collectivité territoriale ou à un groupement de collectivités territoriales situées sur des voies non transférables de mener des opérations de coopération transfrontalière. Ainsi, une véritable coopération transfrontalière rapprochant les ports de Mulhouse-Rhin, de Weil-am-Rhein et de Bâle sera juridiquement possible. Le Rhin étant la plus importante voie d'eau en Europe, une telle collaboration présente un grand intérêt pour le développement du transport fluvial en France, ainsi que pour le développement économique de la région. J'y suis donc très favorable.

Une question sensible a été particulièrement discutée lors des débats au Palais-Bourbon : celle du transfert du domaine public fluvial « en pleine propriété » à Voies navigables de France.

Je ne pense pas que nous soyons en mesure de rouvrir ce débat aujourd'hui, notamment parce que cela impliquerait d'aborder un certain nombre d'autres questions, telles que celles des financements et de la répartition des compétences ; nous n'aurions malheureusement pas le temps d'y répondre sérieusement. De surcroît, le projet de loi ne serait plus, alors, la traduction concrète de l'accord signé entre l'État et les partenaires sociaux. Ces derniers sont d'ailleurs fortement opposés à un tel transfert ; ils redoutent en effet que « des pans entiers du domaine public puissent être vendus ou bradés sans que le Parlement ou les élus aient leur mot à dire ». Cependant, je considère qu'il ne faut pas écarter cette hypothèse d'un revers de la main. À mon sens, un tel transfert permettrait à VNF de jouer pleinement son rôle et de dynamiser la gestion de son domaine, ainsi que celle du trafic fluvial. La pleine propriété lui permettrait par exemple de consentir sur ses biens des droits réels susceptibles de constituer des sources de revenus non négligeables.

Une option consisterait à s'inspirer du régime du domaine dont la SNCF est affectataire.

La SNCF a tous pouvoirs de gestion sur les biens immobiliers qui lui sont remis ou qu'elle acquiert. En pratique, elle assume tous les droits et toutes les obligations du propriétaire.

Je pense que ce même dispositif pourrait, le moment venu, être étendu à VNF. Cela mérite évidemment un large débat, dans le cadre de la préparation d'une future grande loi fluviale. On ne saurait considérer que le présent texte réponde à l'ensemble des questions relatives à la voie fluviale.

Enfin, monsieur le ministre, permettez-moi de revenir sur un sujet qui me tient à cœur : le statut du port autonome de Strasbourg.

Comme je vous l'ai indiqué lors de la première lecture, au mois d'octobre dernier, j'avais entamé, en tant que maire de Strasbourg, une discussion sur ce sujet avec le préfet. J'espérais pouvoir compter sur votre appui pour obtenir l'aide de l'État dans la mise en œuvre de ce projet, qui permettrait à notre port, véritable poumon économique de l'agglomération, de jouer pleinement son rôle et de développer ses activités. Depuis, vos services m'ont donné une réponse positive.

S'il reste de nombreux points à discuter, je ne peux que m'en féliciter et vous en remercier. Tout à fait, monsieur le ministre !

Lors de la discussion générale du présent projet de loi à l'Assemblée nationale, vous avez en effet indiqué à mon collègue Antoine Herth que « le Gouvernement a confié au préfet d'Alsace la réalisation d'un plan directeur de bassin des ports fluviaux, en concertation avec les acteurs concernés : VNF, port de Strasbourg, collectivités locales et chambres de commerce ».

Une première réunion s'est tenue lundi dernier pour lancer le débat sur le sujet. Même si nous ne sommes qu'au début de la concertation, je me réjouis que la démarche ait été engagée.

En définitive, ce texte assez consensuel ne devrait pas poser de problème de principe au groupe socialiste du Sénat ; la suite du débat décidera de notre vote final.

Projet de loi...

Voies navigables de France

Intervention de Robert NAVARRO, sénateur de l'Hérault, dans la discussion générale

(séance du mercredi 11 janvier 2012)

Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, ce texte a été adopté en conseil des ministres le 31 août dernier. Nous en avons débattu ici, le 19 octobre, dans la précipitation, juste après les élections sénatoriales. Je



préfère le dire d'emblée : ce projet de loi est à mes yeux un bon texte, car il permettra d'améliorer la gouvernance du transport fluvial en France. Je le rappelle souvent, un convoi fluvial peut transporter plus de trois cent cinquante conteneurs, un train quatre-vingt et un poids lourd deux seulement !

La question du développement du transport fluvial est donc essentielle : quiconque prétend s'intéresser à l'avenir de notre industrie, à la protection de l'environnement et à la situation économique de notre pays doit en tenir compte.

Face à la crise économique, à la désindustrialisation de notre territoire et à la montée du chômage, les transports dits « propres » constituent une part essentielle de la solution. Par définition, la mondialisation donne une place stratégique aux réseaux de transport, artères vitales pour la circulation des biens et des marchandises. La France, si elle veut redevenir compétitive, doit comprendre cette évidence : investir dans le fluvial, mieux penser les liens entre le fluvial, le maritime et le ferroviaire, c'est augmenter l'attractivité de son territoire. Cela est essentiel pour rendre notre économie plus performante, pour faire reculer le chômage, pour enrichir et renforcer notre pays ! Sachant que les ressources, notamment énergétiques, sont limitées, nous devons anticiper sur l'avenir et investir dans des modes de transport économes en énergie.

Sachant que le réchauffement climatique est lié, en partie, aux activités de transport, nous devons préparer notre économie à recourir à des modes de transport efficaces et respectueux de l'environnement.

La massification de la desserte fluviale représente donc un enjeu économique, énergétique et écologique majeur pour la France.

Ce texte permettra un pas dans la bonne direction, en améliorant la gouvernance de VNF. Toutefois, en ce qui concerne les moyens, monsieur le ministre, il reste bien en deçà de ce qui est nécessaire pour améliorer la performance du transport fluvial.

Faire des économies budgétaires ne dispense pas de réfléchir ! Une bonne gestion consiste à développer les ressources financières, d'une part, et à dépenser intelligemment en vue de réaliser des investissements de long terme, d'autre part : dans ces deux domaines, le Gouvernement n'a, jusqu'à présent, nullement convaincu de ses capacités...

Le doublement des crédits attribués à VNF n'est qu'un bel effet d'annonce, un écran de fumée étant donné le montant du budget initial. Au regard du passif et du retard accumulés depuis des années, il s'agit d'une supercherie. Afin de remédier à l'état lamentable de nos 8 500 kilomètres de voies navigables, dont 2 600 kilomètres sont dédiés au fret, un programme d'investissements de 840 millions d'euros sur la période 2010-2013 a également été annoncé. Vous me direz sans doute, monsieur le ministre, que la région Languedoc-Roussillon devrait s'estimer satisfaite d'avoir déjà bénéficié de 50 millions d'euros au titre de l'élargissement du canal du Rhône à Sète, ce dont je vous sais gré.

Cependant, les économies de bouts de chandelles réalisées ces dernières années sur l'entretien ont eu pour conséquence de faire exploser le coût d'une remise en état, aujourd'hui estimé à 2,5 milliards d'euros.

Améliorer la gouvernance, c'est bien, mais il est surtout temps de construire !

Pour conclure, j'évoquerai à mon tour le canal du Midi, qui est un joyau du patrimoine de l'humanité.

Les collectivités territoriales en ont assez de payer à la place de l'État, monsieur le ministre. Il est inacceptable que celui-ci puisse envisager de limiter son effort financier à 30 % du montant de l'investissement nécessaire, en laissant le solde du financement à la charge des collectivités. Ce n'est pas sérieux ! Après le doublement de l'A9, le contournement de Nîmes et de Montpellier, l'élargissement du canal du Rhône à Sète, tous projets au financement desquels la région a contribué au côté de l'État, vous auriez pourtant pu réaliser un sans-faute en Languedoc-Roussillon. Je ne comprends pas que l'État n'assume pas pleinement son rôle en ce qui concerne le canal du Midi, ce trésor du patrimoine mondial ! Monsieur le ministre, dans l'intérêt de l'ensemble du pays, consentez pour lui le même effort que pour les autres projets que nous avons menés à bien ensemble dans ma région !

Projet de loi...

Remboursement des dépenses de campagne de l'élection présidentielle

Intervention de Gaëtan GORCE, rapporteur de la Commission des Lois, sénateur de la Nièvre, dans la discussion générale

(séance du jeudi 12 janvier 2012)

Monsieur le président, madame la ministre, monsieur le président de la commission, mes chers collègues, on dit toujours que la démocratie a un coût. J'ajoute qu'elle n'a pas de prix. Certes, le propos est banal ; mais c'est un principe qu'il faut pouvoir rappeler ! Le faire est d'autant plus nécessaire à cent jours de la prochaine élection présidentielle et alors que Gouvernement nous saisit d'un projet de loi organique qui semble vouloir, d'une certaine manière, s'en affranchir.



En effet, on est en droit de s'interroger sur l'opportunité d'une réforme dont l'objet – et peut-être l'effet – sera de faire économiser à l'État 3,7 millions d'euros sur une dépense liée à l'organisation de l'élection présidentielle qui s'élève au total à plus de 240 millions d'euros. On retrouve là le rapport qui s'établit généralement entre les efforts réalisés par le Gouvernement pour réduire le déficit et l'ampleur du déficit auquel nous sommes confrontés...

Le scepticisme est d'autant plus d'actualité que cette économie virtuelle repose sur l'hypothèse, invérifiable à ce jour, d'un scénario électoral identique à celui de 2007 : quatre candidats dépassant le seuil de 5 % des suffrages exprimés et huit autres réalisant un score inférieur à 5 %.

Enfin, comment justifier une modification du plafond des dépenses autorisées et du montant des remboursements publics alors que, du point de vue comptable, le processus électoral est engagé depuis près de neuf mois et que, en d'autres termes, il est déjà accompli pour les trois quarts ?

Vous me permettrez de penser que le législateur devrait plutôt se préoccuper de garantir à nos concitoyens une campagne propre : en effet, à quoi sert-il d'abaisser les plafonds s'ils ne sont pas respectés, comme plusieurs enquêtes en cours nous le suggèrent fortement, et si les règles de financement sont par conséquent contournées ?

Aussi ce projet de loi organique, qui s'inscrit dans le cadre du plan de rigueur présenté par le Gouvernement à l'automne et qui se contente, comme Mme la ministre l'a rappelé, de transposer à l'élection présidentielle des dispositions déjà rendues applicables aux autres élections par la loi de finances pour 2012, n'est-il acceptable qu'amendé dans le sens d'une clarification des obligations des candidats. Ensuite, d'autres réformes, plus ambitieuses, devront être menées pour changer un système au total peu satisfaisant. Tel est, en tout cas, l'esprit dans lequel la commission des lois a travaillé.

Je souhaite à présent défendre devant vous la logique de la position de la commission.

Nous sommes confrontés à une difficulté que le présent projet de loi organique n'aborde pas et même contourne. Elle réside dans ce constat simple : pour être candidat à l'élection présidentielle, il suffit, dès lors naturellement que l'on dispose des parainages nécessaires, de se déclarer au mois de mars de l'année de l'élection ; mais les dépenses engagées pour soutenir cette candidature doivent être retracées depuis le 1er avril de l'année précédente ! L'ouverture d'une campagne étant le plus souvent postérieure à cette date, les candidats doivent justifier de leurs dépenses bien après qu'elles ont été engagées. Il en résulte, de façon particulière pour le Président de la République sortant, s'il se représente, une inévitable confusion sur la nature des initiatives qu'il prend, des déplacements qu'il effectue, des discours qu'il prononce : bref, de l'ensemble des dépenses qu'il engage sur le compte de la République.

Aussi nous semble-t-il nécessaire de rappeler clairement, à titre préventif, que les dépenses engagées au cours des douze mois précédant le scrutin sont présumées avoir un caractère électoral et que tout titulaire d'un mandat public doit s'abstenir de faire usage à des fins électorales des moyens que celui-ci met à sa disposition.

Madame la ministre, vous avez jugé ces propositions « superfétatoires ». Peut-être le sont-elles au regard du droit, encore que nous en débattons lors de la discussion des amendements car je ne suis pas d'accord avec une position aussi tranchée. Mais au regard des pratiques observées, ce rappel paraît indispensable. D'ailleurs, le président de la CNCCFP, M. Logerot, nous l'a dit lui-même lors de son audition : il serait souhaitable, compte tenu de ce qui est observé, de rappeler chacun au respect des règles élémentaires. C'est bien ce qu'entend faire le Sénat.

Tel est le sens des deux amendements que votre commission a adoptés. Ils constituent un rappel utile, adressé aux candidats, qu'il existe une déontologie électorale. J'ai le sentiment, disant cela, de tenir un propos évident ; mais les évolutions que nous avons connues ces dernières années font que des principes aussi évidents doivent être rappelés à cette tribune.

Il existe une éthique incontournable, surtout au moment où nos citoyens s'interrogent sur leurs dirigeants politiques. J'ai la faiblesse de penser que les premiers sont davantage choqués d'apprendre que des millions d'euros auraient transité par des comptes secrets que de savoir que le remboursement des dépenses engagées dans une campagne présidentielle coûtera à l'État 43, 42, 41 ou 40 millions d'euros ! Mais la logique voudrait que l'on aille plus loin encore. Tel est le sens des amendements que je me suis permis de déposer, à titre personnel, pour alimenter le débat nécessaire sur l'application des règles, laquelle est moins rigoureuse pour les candidats à l'élection présidentielle que pour les candidats à une élection cantonale...

Je viens de le rappeler, comme les dépenses électorales sont souvent engagées avant d'être imputées sur un compte, les candidats ne disposent d'aucune autre indication sur leur légalité et leur imputabilité que celles, succinctes, figurant dans la loi que nous proposons de compléter. Ils ne disposent d'aucun moyen pour prévenir d'éventuelles irrégularités puisque ni le Conseil constitutionnel, juge en dernier ressort, ni la commission des comptes ne peuvent être saisis a priori.

Ainsi, l'avis rendu par la CNCCFP sur les déplacements présidentiels, sur saisine des représentants d'un autre candidat, n'a aucune valeur juridique et pourrait parfaitement être contredit ultérieurement par la commission elle-même ou par le juge de l'élection. Aussi conviendrait-il, afin de permettre l'émergence de règles jurisprudentielles en amont, soit de permettre la saisine du Conseil Constitutionnel en cours de campagne, soit d'élargir à tout candidat la possibilité de contester les comptes de ses adversaires une fois le résultat acquis.

Je rappelle que l'élection étant validée bien avant que les comptes ne soient examinés, cela n'aurait pas d'incidence sur l'issue du scrutin, mais permettrait en revanche de dégager un cadre juridique rendant ces questions plus claires et les polémiques répétées sur ces sujets sans objet. Je me suis permis d'ajouter à ces propositions un amendement dont l'objet est d'ouvrir un débat nécessaire sur le mode de remboursement des dépenses électorales à l'occasion des élections présidentielles.

Jusqu'à présent, le montant remboursé est fonction à la fois d'un plafond et d'un seuil : le seuil est celui des 5 %, qui, dès lors qu'il est dépassé, permet une prise en charge à hauteur de 50 % du plafond ; en-deçà, la prise en charge est de seulement 5 %. Je précise que le présent projet de loi organique ramène ces taux à 47,5 % et 4,75 % respectivement. Pour vous, il semble bien qu'il n'existe pas de petites économies ! Une décimale de différence peut donc faire passer la dotation perçue par un candidat de 8 millions d'euros à 800 000 euros, soit un rapport de un à dix. Est-ce juste ? D'autant que ce mécanisme ne permet pas à l'État de maîtriser sa dépense, celle-ci variant en fonction du nombre de candidats ayant franchi le seuil fatidique.

Je précise à notre assemblée que l'économie de 3,7 millions d'euros à laquelle vous avez fait référence, madame la ministre, est putative, potentielle, dans la mesure où sa réalisation dépendra du nombre de candidats qui se présenteront et du résultat qu'ils obtiendront.

Un système qui consisterait, au contraire, à calculer le montant du remboursement au prorata des voix obtenues, avec une prime attribuée aux candidats qualifiés pour le second tour, serait plus juste, plus clair et, d'une certaine manière, répondrait mieux à l'objectif de maîtrise de la dépense publique qui est le vôtre.

J'invite par conséquent notre assemblée à y réfléchir.

Au total, n'avions-nous pas d'autres priorités à satisfaire que celles-ci ? Ce projet était-il bien utile ? Était-il nécessaire de légiférer à quelques semaines d'un scrutin présidentiel pour modifier les règles de financement en touchant au plafond et au montant de l'aide quand on sait que les questions éthiques, juridiques et politiques que j'ai évoquées dans mon intervention, sont ailleurs ?

Tel qu'il était initialement rédigé, ce projet de loi organique n'était certainement pas utile ; mais tel qu'amendé par la commission, il pourrait constituer un progrès et permettre d'ouvrir une réflexion indispensable à l'avenir de notre démocratie et, très probablement, à la nécessaire confiance qu'il convient de rétablir dans l'esprit de nos concitoyens sur la façon dont celle-ci fonctionne, notamment à ses échelons les plus élevés.

Projet de loi...

Remboursement des dépenses de campagne de l'élection présidentielle

Intervention de Michel DELEBARRE, sénateur du Nord, dans la discussion générale

(séance du jeudi 12 janvier 2012)

Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, je ne reviendrai pas sur les arguments brillamment développés par notre collègue Gaëtan Gorce, qui a effectué, comme à son habitude, un travail de très grande qualité sur ce projet de loi organique à la portée somme toute symbolique, mais aussi très large, pour nos institutions et, au total, pour notre démocratie.



J'en profite également pour préciser à M. Reichardt que ce qu'il considère comme un embarras de notre part en commission est, en fait, une simple aptitude à la réflexion, qui devrait plutôt être portée au crédit de notre participation à la commission des lois : il convient donc qu'il s'y habitue. Que l'on ne s'y trompe pas : ce texte, qui ne comporte qu'un seul article, est tout sauf anodin. Il a pour objet l'organisation de l'élection présidentielle, c'est-à-dire le scrutin autour duquel s'organise l'ensemble de la vie politique française, surtout depuis la réduction de la durée du mandat présidentiel à cinq ans. Et c'est sans doute là que le bât blesse : face au symbole, le Gouvernement a accouché d'un texte certes d'allure consensuelle, mais qui aurait pu aller plus loin et aboutir à un renforcement de notre système politique à un moment où il en a bien besoin.

Les principales dispositions du texte sont connues, et vous les avez vous-même rappelées, madame la ministre. Dans le cadre du nouveau plan d'économies annoncé le 7 novembre dernier, le Premier ministre a présenté deux mesures touchant au financement de la vie politique.

D'une part, les crédits de l'aide publique aux partis politiques prévus pour 2012 ont été réduits de 4 millions d'euros, pour s'établir à environ 72 millions

d'euros. D'autre part, le Gouvernement a l'intention de limiter le remboursement des dépenses de campagne électorale, ce qui devrait permettre d'économiser 4 millions d'euros en 2012. La diminution des remboursements forfaitaires par l'État des dépenses électorales a d'ores et déjà été intégrée à la loi de finances pour 2012.

Du point de vue technique, cette réduction des remboursements opérés par l'État suppose deux mesures.

Premièrement, les plafonds de dépenses électorales sont gelés à leur niveau actuel, ce qui signifie que les plafonds de dépenses électorales applicables à chaque élection ne seront plus actualisés. Le Gouvernement nous précise que cette mesure perdurera tant que nos finances publiques n'auront pas retrouvé leur équilibre. Je crains donc que le gel des dépenses électorales ne soit promis à un bel avenir si rien ne change... Deuxièmement, l'article 112 de la loi de finances pour 2012 réduit de 5 % le taux de remboursement forfaitaire par l'État des dépenses électorales. Pour les élections législatives et locales, le remboursement maximal est porté de 50 % à 47,5 % du plafond de dépenses. Seuls peuvent y prétendre les candidats ayant obtenu plus de 5 % des suffrages exprimés lors de ces scrutins.

En revanche, pour ce qui concerne l'élection présidentielle, la réduction des remboursements des dépenses de campagne ne pouvait être incluse dans la loi de finances pour 2012 : en effet, une loi organique est nécessaire. Le présent projet de loi organique transpose donc à l'élection présidentielle les deux mesures que je viens de rappeler, et qui seront évidemment applicables dès 2012.

C'est sans doute là que réside l'une des grandes faiblesses de ce projet de loi organique : pourquoi le Gouvernement s'est-il décidé à modifier, à quelques mois de l'élection présidentielle, les règles relatives à son fonctionnement ? Il n'est pas sain de légiférer ainsi, d'autant que le Gouvernement a, une nouvelle fois, demandé l'application de la procédure accélérée pour un texte qui ne le méritait certainement pas.

La précipitation avec laquelle ce projet de loi a été ficelé relève davantage de la communication politique, puisqu'il s'agit de montrer aux Français que, en ces temps de crise, tout le monde fait des efforts, à commencer par les partis politiques. C'est une ambition louable, et chacun est prêt à y participer, mais il convient de rétablir la réalité des faits : l'étude d'impact du présent projet de loi organique précise que les économies attendues de cette réforme s'élevaient à 3,665 millions d'euros. Je m'attarderai quelques instants sur cette somme, qui est porteuse de plusieurs interrogations.

En premier lieu, je rappelle que le coût de l'élection présidentielle n'a cessé d'augmenter depuis 1995. À cette date, elle a coûté 133 millions d'euros, contre 200 millions d'euros en 2002 et 207 millions d'euros en 2007. Contrairement à une idée largement répandue, ces augmentations ne profitent pas directement aux candidats, bien au contraire. En outre, les économies attendues de ce projet de loi ne peuvent faire l'objet que d'une évaluation. En pratique, le montant économisé dépendra, je le souligne à mon tour, du nombre de candidats, du nombre de suffrages que chacun d'entre eux recueillera, du contenu de leurs comptes de campagne, des décisions prises par la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques et, en cas de recours, par le Conseil constitutionnel.

Le nombre de candidats constitue la variable la plus importante. Entre 1995 et 2002, la dépense par candidat a baissé de 15 %, mais, comme le nombre de candidats a crû de 78 %, la dépense totale a augmenté. Ainsi, l'on ne connaîtra le coût de l'élection présidentielle qu'a posteriori : les économies réelles ne pourront être évaluées qu'après l'élection, puisqu'elles sont largement fonction du nombre de candidats, qui, d'après ce que je peux entendre ici ou là, semble plutôt aller crescendo... En outre, et quel que soit le montant de l'argent économisé, je m'interroge sur la portée d'une telle économie sur la situation de nos finances publiques.

J'éprouve quelques doutes quant à la possibilité de réduire la dette publique de la France ou notre déficit budgétaire avec l'argent ainsi épargné. Chacun est conscient des efforts à accomplir, mais il ne faut pas tomber dans l'excès pour autant. La démocratie a un coût – M. le rapporteur l'a souligné – et il faut bien la financer ! L'élection présidentielle représente somme toute une dépense d'environ 5 euros par électeur, ce qui ne me semble pas être le principal poste grevant nos finances publiques. J'ai plutôt en tête l'allège-

ment de l'impôt sur la fortune à hauteur de 1,5 milliard d'euros, mis en œuvre par le Gouvernement en juillet dernier, ou bien la fameuse loi TEPA qui, depuis 2007, représente un manque à gagner cumulé de plus de 20 milliards d'euros pour l'État. À comparer aux quelque 3 millions d'euros attendus par cette loi organique, tout cela laisse un peu songeur.

En tant que rapporteur pour avis de la commission des lois sur la mission « Pouvoirs publics » du projet de loi de finances pour 2012, j'avais eu l'occasion d'indiquer que la gestion des crédits de la Présidence de la République avait gagné en transparence et en rigueur. Je le répète, l'examen annuel des comptes de la Présidence par la Cour des comptes a été un aiguillon sans doute utile. Il reste cependant, comme l'a souligné M. le rapporteur, quelques zones d'ombre : la programmation des aides exceptionnelles aux collectivités territoriales, les multiples sondages commandés par l'Élysée – même si les choses se régulent un peu – ou encore la question des déplacements du Président de la République qui, s'il est encore Président, est d'ores et déjà candidat à sa propre succession.

C'est d'ailleurs la raison pour laquelle le Conseil supérieur de l'audiovisuel a préconisé – M. le rapporteur l'a souligné – le 1er septembre 2009 que 60 % des interventions du chef de l'État soient décomptées du débat politique national. Pourquoi ne pas appliquer également cette règle aux déplacements du Président et considérer que 60 % de ses déplacements en France doivent figurer dans le compte de campagne ? Il me semble que cette décision, qui apparaîtrait à tous les Français comme de bon sens, pourrait être avancée. Je reconnais toutefois qu'il y a matière à débat, et il se peut que je pousse un peu loin la comparaison. Ces propositions, qui ne figurent pas dans le projet de loi organique, auraient toutefois pu constituer un progrès notable. Pourtant, le principe d'égalité devant le suffrage et le principe de sincérité des élections sont les fondements de la démocratie représentative. Or, comme l'argent est devenu un facteur important, sinon déterminant, d'une élection, en particulier dans le cadre de la présidentielle, le respect de l'égalité et de la sincérité dépend aussi du régime de financement des dépenses électorales.

Ce projet de loi organique n'y répond que de façon imparfaite et a finalement manqué d'ambition, au regard des enjeux qu'il prétendait affronter. Je vous remercie de votre attention, madame la ministre, mais nous ne pouvons pas vous suivre.

Projet de loi...

Remboursement des dépenses de campagne de l'élection présidentielle

Intervention d'Alain ANZIANI, sénateur de la Gironde, dans la discussion générale

(séance du jeudi 12 janvier 2012)

Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, puisque tout, ou presque, a déjà été dit, et très bien dit, je tâcherai de dire le reste... À moins de quatre mois de l'élection présidentielle, vous nous proposez de réduire



le coût des opérations électorales. Nous savons bien que notre pays est confronté à de graves difficultés financières. L'élection présidentielle va d'ailleurs nous permettre de débattre des causes de ce déficit public cumulé de 1 600 milliards d'euros, et des responsabilités de chacun. Nous aurons aussi l'occasion d'exposer aux Français les solutions à mettre en œuvre.

Parmi elles, vous considérez nécessaire de réduire le financement de la vie politique. Vous nous suggérez – cela a été dit plusieurs fois – d'économiser environ 3 millions d'euros sur un coût prévisionnel estimé à 220 millions d'euros dans le rapport de Gaëtan Gorce, soit un gain de 1,5 %. Voilà l'économie que vous nous proposez de faire ! Chacun en appréciera l'ampleur... Michel Delebarre a évoqué un geste « symbolique » ; nous ne pouvons que souscrire à ses propos.

Pour notre part, nous aurions souhaité un engagement plus radical, qui aurait consisté à clarifier la notion de dépense électorale. L'exercice est certainement devenu incontournable, quels que soient d'ailleurs les candidats ou les présidents sortants. À cet égard, je tiens à saluer l'excellent travail réalisé par notre rapporteur, Gaëtan Gorce, qui s'est engagé avec beaucoup de force dans cette voie.

Je prendrai pour ma part trois exemples.

Le premier concerne les sondages d'opinion et les différentes enquêtes. Je poserai une question naïve : doivent-ils être considérés comme une dépense électorale ? En droit, la réponse est évidemment positive. Les sondages et les études de cette nature doivent être pris en compte dans les comptes de campagne. L'on pense bien entendu à ceux des partis et à ceux qui sont commandés par les candidats. Mais qu'en est-il des études commandées par l'Élysée ou par le Service d'information du Gouvernement, qui, jusqu'au 1er janvier dernier, réalisait des sondages pour l'Élysée en dehors de tout fondement légal ? Je rappelle que les enquêtes réalisées par la société Giacometti-Péron s'élèvent à 522 millions d'euros par an. Qui peut croire qu'elles sont sans arrière-pensée électorale, notamment dans l'année qui précède l'élection ? Chacun en jugera...

Qui peut croire que la connaissance de l'opinion n'éclaire pas un futur candidat dans le choix de son positionnement, de ses thèmes de campagne ou des éléments de langage que ses amis vont rabâcher à l'identique pendant toute la campagne ? A minima, nous devrions adopter une première règle : l'obligation pour un président sortant de publier la liste exhaustive des sondages commandés dans la dernière année de son mandat.

Le deuxième exemple, qui a lui aussi été abordé, porte sur les déplacements des candidats. Doivent-ils être intégrés dans le compte de campagne ? Certainement. Mais qu'en est-il des déplacements d'un candidat non encore déclaré ?

Je note ainsi que la fréquence des déplacements du Président de la République s'est accélérée depuis plusieurs mois. Notre collègue député René Dosière a tenu des comptes précis. Durant les trois premières années de la présidence, la moyenne était d'une cinquantaine de déplacements par an. Et subitement, dans l'année précédant l'élection, ces déplacements sont passés à plus de soixante-dix, avec évidemment un net accroissement en ce début de nouvelle année.

Si l'on considère que le nombre ne compte pas, encore faut-il savoir ce qui se passe dans ces déplacements. Je vous invite à cet égard à scruter les propos du Président de la République, mes chers collègues.

Au Tricastin, Nicolas Sarkozy a consacré une partie importante de son discours au nucléaire et, en fait, à vilipender les positions de la gauche. S'agissait-il des positions du Président de la République ou de celles d'un candidat ? Chacun en jugera. À Mulhouse, plus récemment, le Président de la République s'est adressé aux personnels de santé, non pas pour leur parler de l'intérêt général ou d'une grande politique de santé, mais pour dénigrer les propositions fiscales prêtées au candidat du parti socialiste.

Nous allons assister à ce manège durant des semaines : pourtant, jusqu'au 19 mars prochain, date de la publication de la liste des candidatures, ces déclarations n'entreront pas dans la catégorie des propos électoraux.

La question a été posée par deux députés socialistes, Daniel Vaillant et Pascal Terrasse, qui ont saisi la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques. La réponse de cette dernière rappelle un principe de droit constant sur lequel tout le monde peut s'accorder : « Si, au cours des manifestations auxquelles [le Président] participe dans la période précédant l'annonce éventuelle de sa candidature à la prochaine élection, il est amené à exposer les éléments d'un programme de futur candidat, le coût de l'organisation de ces manifestations devrait être réintégré ultérieurement au compte de campagne, en tout ou en partie ».

Madame la ministre, je constate que vous approuvez ces propos.

Voilà donc la solution ! Elle a été appliquée en 2003 à Jacques Chirac, puisque sept déplacements ont été réintégrés pour partie dans ses comptes de campagne, en considérant qu'il s'agissait de déplacements électoraux.

Toutefois, comme l'ont souligné tout à l'heure Gaëtan Gorce, Michel Delebarre ou encore Pierre-Yves Collombat, nous butons sur une difficulté : la réintégration suppose en effet que les comptes de campagne fassent l'objet d'un contrôle précis.

Malheureusement, sur ce point, madame la ministre, je doute que vous soyez toujours d'accord avec moi.

En effet, l'exemple des deux dernières campagnes présidentielles n'est pas vraiment de nature à nous rassurer. Les comptes ont bien été validés, mais, dans le premier cas, ceux de Jacques Chirac ont été qualifiés d'« insincères » par l'ancien président du Conseil constitutionnel Roland Dumas – on se demande dès lors quelle est véritablement la nature du contrôle exercé par le Conseil constitutionnel – et, dans le second, ceux de Nicolas Sarkozy font aujourd'hui l'objet de réquisitions judiciaires.

Mon troisième et dernier exemple porte sur l'utilisation de moyens publics, y compris en personnels. Faut-il les prendre en compte ? La question a évidemment été maintes fois jugée, et l'alinéa 3 de l'article unique du projet de loi organique dispose lui-même que « les candidats détenteurs d'un mandat électif ne peuvent utiliser les moyens procurés par ce mandat en vue de contribuer à la conduite de leur campagne ». Pourtant, dans la réalité, lorsque je vois Henri Guaino, un proche collaborateur du Président, faire le tour de France pour livrer ses commentaires, je ne suis pas sûr qu'il le fasse seulement en tant que grand historien ou nouveau philosophe. À l'évidence, ces déplacements ne sont pas dénués d'arrière-pensées électorales. Pourtant, ils ne seront pas intégrés dans les comptes de campagne...

En réalité, notre réflexion bute sur une difficulté majeure, celle du candidat fantôme. Ce dernier se drape dans ses habits officiels, parcourt le pays comme s'il était à la recherche de voix perdues, travaille plus sans être payé plus, parle même de ses adversaires avec fureur... mais ses paroles ne sont jamais comptabilisées ! Personne ne nie la difficulté de légiférer pour sortir de l'ambiguïté créée par une telle inégalité. Mais voilà bien une réforme qui aurait certainement eu plus de portée que celle qui est présentée aujourd'hui.

Projet de loi...

Remboursement des dépenses de campagne de l'élection présidentielle

Intervention de Jean-Yves LECONTE, sénateur représentant les Français établis hors de France, dans la discussion générale

(séance du jeudi 12 janvier 2012)

Monsieur le président, madame la ministre, monsieur le président de la commission, mes chers collègues, une démocratie qui ne coûte rien est une démocratie à vendre, une démocratie livrée aux enchères et aux intérêts privés, une démocratie dans



laquelle la cause publique n'est plus défendue. Les dérives du passé ont eu des conséquences lourdes sur la relation de confiance que les citoyens entretiennent avec leurs responsables politiques. La prise de conscience a eu lieu il y a plus de vingt ans. Elle a conduit à la rédaction des premières lois visant à rendre transparents les financements politiques et à limiter les conflits d'intérêts. Le financement illicite de la vie politique par des personnes morales et le trafic d'influence pouvaient, enfin, être sanctionnés.

Ces principes généraux étant rappelés, le projet de loi organique que nous examinons aujourd'hui concerne le financement des campagnes des candidats à l'élection présidentielle.

Le thème est complexe, cela a été rappelé par M. le rapporteur. Il est en particulier bien difficile de distinguer, quand l'un des candidats se trouve être le Président lui-même, ce qui relève de sa fonction et ce qui ressortit à son seul statut de candidat.

Il est même étonnant, alors que la loi impose à tout candidat de prendre en compte l'ensemble de ses dépenses liées à la campagne dans l'année précédant l'élection, que, à cent jours de l'élection présidentielle, le Gouvernement nous invite à examiner un projet de loi organique destiné à modifier les modalités des comptes de campagne pour la campagne en cours !

Ce projet de loi organique souffre donc d'un péché de rétroactivité. Le Conseil constitutionnel pourrait toutefois le censurer, car il change les règles du jeu de façon irréversible pour les candidats qui sont entrés en campagne les premiers...

Mais revenons au fond. Ce texte est d'abord démagogique. Présenté comme devant permettre une baisse des contributions publiques, il n'induit en réalité qu'une diminution très faible de celles-ci, laquelle, de surcroît, ne pourra être mesurée, le cas échéant, qu'a posteriori. À un moment où l'actualité judiciaire souligne que, en 1995 et 2007, des contributions « extralégales » auraient été perçues par des candidats à l'élection présidentielle, quelle est la cohérence de supprimer 5 % de financement public pour chaque candidat si certains d'entre eux n'ont pas de scrupules à aller chercher ce qui leur manque en dehors du cadre fixé par la loi ? Hypocrite, ce système est aussi cynique : en matière d'élection présidentielle, le vainqueur a toujours raison, quelles que soient les libertés que celui-ci prend avec la loi. Tout dépassement, toute dérogation à la loi n'affecte jamais la validité de son élection !

Cet état de fait ne saurait durer, car il constitue une insulte à la démocratie. Cette préoccupation inspire plusieurs des amendements qui nous sont aujourd'hui soumis et qui, sous réserve de leur adoption, justifient que l'on soutienne ce texte, malgré les réserves initiales qu'il nous a inspiré. En 2012, on ne peut plus, on ne doit plus se permettre d'offrir l'impunité à un président élu en dehors de toute contrainte et de toute obligation quant au respect des lois.

Cette préoccupation doit également nous inspirer pour les élections législatives. Le sujet est d'autant plus sensible que, pour la première fois, seront élus en 2012 onze députés des Français de l'étranger. Ces élections vont se dérouler dans des conditions particulières, où la part des déplacements dans le coût total d'une campagne sera très significative, ce qui n'est pas le cas dans les circonscriptions métropolitaines.

Par exemple, une circonscription reliera Mourmansk, Téhéran, Wellington et Tokyo. Cette réalité induira, bien sûr, des coûts de déplacement astronomiques. Pour l'UMP, c'est le ministre des transports qui s'impose sur cette circonscription : nécessité oblige...

Dès lors, comment assurer une parfaite égalité entre tous les candidats quand certains sont des ministres en fonctions et d'autres de simples citoyens Français résidant à l'étranger ?

Avec mes collègues Hélène Conway Mouret, Claudine Lepage et Richard Yung, nous avons interrogé la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, la CNCCFP. En effet, trois membres du Gouvernement ont été investis comme candidats de l'UMP à l'étranger : Thierry Mariani, Frédéric Lefebvre et Marie-Anne Montchamp. Comment ne pas craindre de voir ces derniers utiliser, lors de leurs déplacements à l'étranger, les moyens de la République pour favoriser leur élection comme député par les Français établis hors de France ? À cet égard, on a d'ailleurs déjà constaté que le ministre chargé des transports a, depuis plusieurs mois, multiplié les déplacements officiels dans des pays faisant partie de la 11e circonscription. Entre le 3 juin 2011 et aujourd'hui, en l'espace de trente et une semaines, Thierry Mariani est parti, prétendument dans l'exercice de ses fonctions gouvernementales, vingt-six fois à l'étranger, dont vingt-quatre fois dans un pays de la circonscription dans laquelle il est candidat ! Or son prédécesseur à ce poste, Dominique Bussereau, n'a voyagé pendant une année entière que onze fois hors de France, dont trois fois dans ladite circonscription : la rupture d'égalité entre les candidats est déjà patente.

À cet égard, la CNCCFP nous a simplement répondu qu'elle réintègrera si nécessaire, le cas échéant, c'est-à-dire après la campagne, « les dépenses omises ». Elle « relèvera éventuellement des concours de personnes morales prohibées ». En substance, elle nous a expliqué qu'elle n'avait pas à juger le caractère justifié ou non des déplacements des ministres.

C'est pourtant une tout autre lecture qui est faite lorsqu'un élu local se présente à une élection législative et qu'il utilise sa charge pour mettre en avant son action. En effet, celui-ci est à la merci de sanctions très lourdes s'il utilise son mandat à des fins électorales. La CNCCFP avait d'ailleurs apporté la même réponse lors de son audition devant la commission des lois de l'Assemblée nationale, pour ce qui concerne les déplacements du chef de l'État.

Elle considère qu'elle « n'a pas de compétence pour juger l'utilisation des fonds publics mis à sa disposition » et que, de toute façon, « les frais de transport du Président de la République et de ses collaborateurs, ainsi que le coût des mesures de sécurité et de protection liées à ses déplacements ne peuvent être inclus dans les comptes de campagne ». Mais alors, qui a compétence pour juger ? Le Conseil constitutionnel ? Celui-ci doit se prononcer dans les dix jours suivant l'élection, alors que la CNCCFP a, en ce qui la concerne, un mois pour le faire !

Dans la pratique, un abus manifeste dans l'utilisation de l'argent public des contribuables ne peut donc être sanctionné, ce qu'a rappelé René Dosière à l'Assemblée nationale. Depuis octobre 2011, le rythme des déplacements du chef de l'État a considérablement augmenté, ainsi que l'a relevé notre collègue Alain Anziani.

Un président en campagne, des ministres en campagne, un Gouvernement en campagne, et ce sur fonds publics, et pour des montants largement supérieurs aux économies envisagées par ce projet de loi organique : cela démontre l'hypocrisie du Gouvernement. Rendez-vous compte, mes chers collègues, on nous propose, dans ce projet de loi organique, une économie de trois millions d'euros ! Voilà qui est plutôt surréaliste !

Le secrétaire d'État chargé des Français de l'étranger, Édouard Courtial, prend très à cœur ses nouvelles fonctions. Pourtant, il avait auparavant qualifié dans une proposition de loi d'exilé fiscal tout Français vivant hors de l'Union européenne dès lors que celui-ci ne payait pas ses impôts en France, même si c'était en vertu d'une convention fiscale qu'il avait ratifiée en tant que parlementaire.

Et voilà qu'aujourd'hui, il survole le monde à la vitesse d'un supersonique accompagné d'un aréopage de hauts fonctionnaires, en ciblant les territoires stratégiques pour ses collègues ministres candidats et ses amis politiques ! Il suffit de consulter son agenda officiel sur le site Internet du Quai d'Orsay pour prendre la mesure de cette opération politique au coût astronomique.

Dans le même temps, il manque dans plusieurs postes consulaires les personnels et les finances nécessaires pour préparer correctement les élections, tout en assurant aussi le quotidien des consuls.

Demain, se tiendra au Maroc une grande réunion de l'UMP. Y participeront Nadine Morano – mais n'est-elle pas ministre en exercice ? – et le secrétaire d'État Édouard Courtial. L'UMP avait aussi initialement annoncé la présence officielle de hauts fonctionnaires en exercice. Devinez, mes chers collègues, quel est le thème de cette réunion ?... « Une nouvelle gouvernance pour les Français de l'étranger. » Voilà qui promet !

Permettez-moi de prendre un autre exemple.

Le 9 février prochain, aura lieu à Miami, dans la circonscription que le candidat Frédéric Lefebvre, également secrétaire d'État chargé du commerce, de l'artisanat, des petites et moyennes entreprises, du tourisme, des services, des professions libérales et de la consommation, convoite, celle des Français d'Amérique du Nord, en sa présence et en celle de François Baroin – n'est-il pas lui aussi un ministre en exercice ? –, le premier rassemblement mondial des conseillers du commerce extérieur.

Là encore, je vous invite à aller consulter le site Internet dédié à l'organisation de cette manifestation pour prendre la mesure de l'ampleur de la dépense engagée. Mais c'est certainement pour fêter le dernier record du déficit de notre commerce extérieur, qui s'élève à 75 milliards d'euros ! On comprend bien qu'il soit difficile à l'étranger d'appréhender et de contrôler les dérives probables. Certes, la CNCCFP ne peut pas s'exporter dans le monde entier, mais il n'est pas convenable de profiter de cette situation avec autant de morgue.

Une telle attitude doit être dénoncée et sanctionnée, car elle constitue une insulte à l'intelligence, ainsi qu'un mépris pour les Français de l'étranger et pour leur représentation parlementaire.

Pourtant, la législation précise bien que l'utilisation éventuelle par un ministre de moyens de la République, à l'occasion d'un déplacement à l'étranger, en vue de favoriser son élection, sans refacturation des frais engendrés, est prohibée, dans la mesure où une telle utilisation constituerait une participation au financement d'une campagne par une personne morale. Dès lors, pourquoi le font-ils ?

Mes chers collègues, la période impose l'exemplarité et la sobriété. Une pleine conscience des impératifs de transparence et des conflits d'intérêts est donc nécessaire.

Le conflit d'intérêts n'était-il pas évident lorsque M. Woerth était en même temps ministre du budget et trésorier du parti au pouvoir ? Mais ni lui ni ses amis ne l'ont jamais reconnu.

Et que dire de l'actuel ministre de l'intérieur, candidat à Boulogne, utilisant la mairie comme bureau de poste ? Quel écart étonnant avec la loi pour un ministre chargé de la lutte contre la délinquance !

Candidat aux élections législatives pour les Français du Proche-Orient, de l'Afrique du Sud et de l'Est et de l'océan Indien, l'ancien juge Alain Marsaud se prévaut d'une mission du Gouvernement français pour justifier de ses déplacements à Madagascar. En l'occurrence, il travaillerait au rétablissement des liaisons aériennes de la compagnie nationale Air Madagascar entre Madagascar et l'Europe, et ce afin de mieux concurrencer notre compagnie aérienne nationale, Air France, en offrant un service moins cher, car délocalisé ! Alain Marsaud présente sans vergogne cette mission comme étant directement liée à sa campagne électorale, mais néanmoins au service de tous ses concitoyens !

Bref, à quelques mois de scrutins fondamentaux, on se demande si certains candidats proches du pouvoir en place n'auraient pas perdu tout sens commun. On observe des situations si curieuses que cela autorise toutes les conjectures et suppositions possibles.

Ainsi, le candidat UMP dans la seconde circonscription d'Amérique latine, Pascal Drouhaud, est aussi le directeur adjoint d'Alstom pour l'Amérique latine, une société qui vise – et c'est très légitime – de nouveaux marchés au Panama. Elle a d'ailleurs récemment été retenue pour y construire une ligne de métro. Eh bien, cet État ne vient-il pas de bénéficier, en décembre dernier, d'une ratification supersonique par le Parlement – grâce à l'Assemblée nationale et contre l'avis du Sénat – d'une convention fiscale lui permettant de sortir de façon opportune de la liste des paradis fiscaux ?

Voilà, mes chers collègues, où nous en sommes à quelques mois de scrutins fondamentaux pour notre avenir. Profitons de l'examen de ce projet de loi organique pour réaffirmer des principes et des exigences et pour adopter, aux côtés du rapporteur, M. Gorce, et de M. Collombat, de nouvelles règles pour faire en sorte qu'il y ait plus de moralité et moins de cynisme lors de la prochaine élection présidentielle.

Projet de loi...

Remboursement des dépenses de campagne de l'élection présidentielle

Explication de vote de Jean-Pierre MICHEL, sénateur de la Haute-Saône

(séance du jeudi 12 janvier 2012)

Le groupe socialiste et le groupe écologiste voteront le projet de loi organique issu de nos travaux. Ce dernier a été profondément modifié par la commission des lois, qui a suivi son rapporteur, notre collègue Gaëtan Gorce. Si les mesures d'économies pour l'État ont été maintenues, d'autres éléments ont été ajoutés à ce texte, dont certains nous sont apparus comme particulièrement significatifs et méritant d'être soutenus.



Je comprends que l'un de nos collègues ne vote pas un texte qui, en la matière, fait faire des économies à l'État, forcément ! On se souvient que le Premier ministre Jean-Pierre Raffarin avait prévu, dans le cadre du financement des partis politiques, un certain nombre de restrictions à l'attribution de la première fraction de l'aide publique. Évidemment, ceux qui ont essayé de contourner ces dispositions pour recueillir chaque année de l'argent de l'État ne sauraient être favorables à des mesures d'économies portant sur l'élection présidentielle ...

Projet de loi...

Remboursement des dépenses de campagne de l'élection présidentielle

Explication de vote de Gaëtan GORCE, rapporteur de la Commission des Lois, sénateur de la Nièvre

(séance du jeudi 12 janvier 2012)

Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, je souhaite simplement rappeler que nous n'avions pas l'intention, au départ, de voter ce texte, dans la mesure où il nous semblait peu satisfaisant, motivé uniquement par un souci de réaliser des économies par ailleurs aléatoires.



Cependant, les différents amendements que nous avons pu introduire grâce au débat qui s'est déroulé dans l'hémicycle et aux travaux menés par la commission des lois nous permettent aujourd'hui de disposer d'un texte fournissant aux différents candidats une sorte de « guide » quant au comportement qu'ils doivent adopter, en particulier s'ils sont déjà titulaires d'un mandat électif. Les dispositions en question concernent tous les candidats sortants, qu'il s'agisse d'un président de conseil général ou d'un président de la République. Le chef de l'État se voit ainsi rappelé par notre assemblée qu'il est soumis, comme n'importe quel autre candidat, à l'obligation de ne pas utiliser les moyens que lui confère sa fonction à des fins électorales.

Ce point me semblait devoir être rappelé, à la fois pour la clarté des débats qui se dérouleront dans le cadre de la campagne présidentielle et dans un souci d'éthique au regard de nos concitoyens. Par ailleurs, nous avons posé les fondements d'une véritable jurisprudence en matière de campagne présidentielle, puisqu'il sera désormais possible de saisir la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques et le Conseil constitutionnel, pendant ou après la campagne, pour obtenir des précisions quant à l'imputabilité de certaines

dépenses ou la régularité de certains comportements.

De telles dispositions sont, selon moi, également de nature à clarifier juridiquement un dispositif relatif au financement des campagnes présidentielles dont plusieurs d'entre nous ont rappelé qu'il était sans doute parmi les plus lâches de l'ensemble des dispositifs existants en la matière.

Cela a été dit, en effet, une élection à un conseil général ou à une mairie était jusqu'ici plus rigoureusement contrôlée, et les infractions plus sévèrement sanctionnées, qu'une élection présidentielle, ce qui était évidemment incompréhensible et, surtout, inacceptable.

Je considère donc que le travail de notre assemblée a permis d'améliorer véritablement le texte qui nous était soumis. Sans doute n'était-ce pas l'intention du Gouvernement d'aller aussi loin, puisque lui-même rencontre aujourd'hui des difficultés pour faire avancer des dispositifs aussi simples que ceux qui concernent, par exemple, la responsabilité pénale du chef de l'État et qui, si l'on en croit le même Gouvernement, feraient l'objet d'un consensus.

Pour notre part, nous avons réussi à faire avancer les choses, en saisissant l'occasion que nous fournissait le Gouvernement avec ce projet de loi organique, corollaire des dispositions qu'il avait fait introduire en loi de finances. Ce faisant, nous avons démontré à quel point le Sénat peut jouer un rôle utile.

J'espère que la commission mixte paritaire sera l'occasion d'un véritable échange et que la majorité de l'Assemblée nationale ne considérera pas qu'il suffit de revenir au texte antérieur pour que l'ensemble des questions très importantes soulevées dans notre hémicycle se trouvent du même coup réglées.

Questions d'actualité...

Inspection générale des services

François REBSAMEN, Président du Groupe socialiste, sénateur de la Côte d'Or

(séance du jeudi 12 janvier 2012)

Ma question s'adresse à M. le ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration. Monsieur le ministre, si l'on en croit les informations publiées hier par le journal Le Monde, un scandale sans précédent pourrait ébranler la préfecture de police de Paris et, au-delà, les plus hautes autorités de notre pays.



À l'approche de l'élection présidentielle de 2007, l'Inspection générale des services aurait utilisé sciemment des documents truqués pour aboutir à la mise en cause de fonctionnaires réputés proches de la gauche : tels sont les faits que la justice cherche à établir.

Quatre fonctionnaires de police, innocentés en janvier 2011 par la cour d'appel de Paris, ont donc été suspendus en 2007, injustement mis en examen, humiliés, déshonorés, à la suite d'une affaire qui aurait été montée de toutes pièces par le corps vénérable et respecté de la « police des polices ».

Monsieur le ministre, aujourd'hui, l'honneur de la police républicaine est en cause. Il est donc essentiel que toute la clarté soit faite sur cette affaire et sur les responsables de ce qui s'apparente à un grave dérapage, si les faits sont prouvés. Contrairement à ce que vous avez affirmé hier devant les députés, il ne s'agit pas d'instruire un faux procès ni de pratiquer des amalgames ou des manipulations, il s'agit d'obtenir des réponses claires et précises sur la chaîne des responsabilités dans ce qui s'apparenterait à une affaire d'État si les faits étaient établis.

Peut-être pourriez-vous nous fournir ces réponses, monsieur le ministre, puisque vous étiez, au moment des faits, directeur de cabinet du ministre de l'intérieur ? Cela serait beaucoup plus simple et vous faciliteriez le travail de la justice, derrière laquelle vous avez tenté de vous abriter.

Monsieur le ministre, mes questions sont donc les suivantes : premièrement, nous souhaiterions savoir quelle est l'autorité qui a diligenté cette enquête ; deuxièmement, sur l'ordre de qui l'Inspection générale des services a-t-elle utilisé des documents qui auraient été truqués pour mettre en cause des fonctionnaires de police dont le seul tort, à la veille de l'élection présidentielle de 2007, était d'être proches de la gauche ? Je vous remercie de votre réponse.

Réponse de M. Claude Guéant, ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration.

Monsieur le sénateur François Rebsamen, je persiste et je signe : une fois de plus, l'approximation et l'amalgame tiennent lieu de raisonnement.

Votre candidat à l'élection présidentielle appelle – et il a raison ! – à faire taire les polémiques, mais ses lieutenants ne cessent d'en lancer de nouvelles et de les alimenter en procédant à des affirmations que n'étaye aucun commencement de preuve !

Il y a quelques jours, vous cherchiez à mettre en cause le ministre du budget qui était en fonctions entre 1993 et 1995 dans une affaire de versement de commissions à l'occasion de la vente de sous-marins au Pakistan.

Vous vous appuyez, à cette fin, sur des propos émis au conditionnel par un certain M. Menayas.

Le Président de la République, ministre du budget à l'époque, n'a rien à voir avec cette affaire et je vous invite, puisque vous accordez une grande confiance aux carnets de M. Menayas, à les lire – ils sont disponibles sur un site d'information bien connu – : ils mettent directement en cause, non pas au conditionnel, mais de façon affirmative, le parti socialiste et un certain nombre de ses responsables !

Aujourd'hui, vous recommencez : vous mettez en cause le préfet de police de Paris, au motif qu'il est proche du Président de la République – j'emploie le « vous » de façon générique, car j'ai aussi lu les propos d'autres responsables du parti socialiste.

J'y réponds ! Vous n'omettez qu'un seul point : l'intéressé n'exerçait pas les fonctions de préfet de police à l'époque des faits en cause.

D'autres de vos collègues, hier, m'ont mis en cause directement. Je n'ai rien à voir avec cette histoire ! Puisque j'ai été mis en cause hors de l'hémicycle d'une assemblée parlementaire, je vous indique que, dès cet après-midi, je demande au garde des sceaux de poursuivre en diffamation M. Bruno Le Roux.

Il y a des limites à tout et certaines accusations sont insupportables ! Puisque vous m'avez mis en cause, monsieur Rebsamen, faites-le également en dehors de cet hémicycle, cela me permettra de vous poursuivre en diffamation !

Vous n'hésitez pas à recourir à des arguments invraisemblables : pourquoi voulez-vous qu'une enquête ait été manipulée pour aboutir au changement d'affectation d'un haut fonctionnaire dont le poste est à la discrétion du Gouvernement ? Vous n'hésitez pas à déformer la réalité pour salir : je vous rappelle que l'Inspection générale des services, lorsqu'elle intervient en matière judiciaire, est placée sous l'autorité des magistrats et non pas sous l'autorité du préfet de police ! Vous n'hésitez pas à taire l'essentiel, à savoir que, si une enquête a eu lieu, c'était sur décision judiciaire, et si un non-lieu a été prononcé, il a fait suite à une mise en examen.

Comme en d'autres occasions, vous vous attaquez aux personnes et aux institutions, pour les déstabiliser et les déshonorer... C'est peut-être laborieux, mais ce que vous faites est grave ! Le chef de l'Inspection générale des services et le préfet de police démentent toutes les allégations proférées à leur encontre par un journal et relayées par des responsables du parti socialiste.

Nous n'avons pas peur de la vérité, mais je vous le dis, monsieur Rebsamen : nous ne sommes pas ici au congrès de Valence et on ne condamne pas sans preuves !

Questions d'actualité...

Politique fiscale

François MARC, sénateur du Finistère

(séance du jeudi 12 janvier 2012)

Ma question porte sur les choix fiscaux du Gouvernement, en particulier sur l'annonce faite en catastrophe d'une augmentation de la TVA. En 2007, donc avant la crise financière, M. le Premier ministre avait déclaré être à la tête d'un État en faillite. Depuis, malgré cet aveu, le Gouvernement s'est enfermé dans une politique fiscale catégorielle, constituée de niches, de boucliers et de cadeaux pour les plus aisés...



Que de dégâts ont été faits en cinq ans !

Les effets de cette politique sur la croissance ont été nuls, mais l'endettement s'est envolé : la dette de la France a en effet augmenté de 500 milliards d'euros en cinq ans.

Prisonnier de son idéologie, le Gouvernement s'est obstiné de façon coupable. En mai dernier, la ministre de l'économie, des finances et de l'industrie déclarait encore ici même : « Tous les clignotants sont au vert. » Selon elle, « les moteurs de la croissance, pour certains d'entre eux, à leur meilleur niveau depuis trente ans » !

Cet entêtement ne masque pas la triste réalité, que certains, hélas ! semblent découvrir aujourd'hui : le chômage est en très forte hausse – il atteint 9,7 % – ; 900 usines ont été fermées en trois ans ; le déficit commercial a explosé et s'est établi à 75 milliards d'euros, ce qui ne manque d'inquiéter.

Si les grands groupes financiers ont été choyés – de copieux dividendes ont encore été annoncés ces jours derniers –, les PME et le tissu industriel ont été largement délaissés.

La vérité, c'est que la politique fiscale et financière mise en œuvre au cours de ce quinquennat a mis la France en panne.

Pour relancer la machine, vous nous dites à présent avoir besoin de 30 milliards d'euros. Pourquoi ne pas aller les chercher dans les innombrables niches fiscales créées depuis dix ans ? Ces niches sont improductives et injustifiées pour au moins 50 milliards d'euros !

À la place, le Gouvernement persiste dans son aveuglement idéologique et envisage d'augmenter considérablement la TVA. Je vous laisse imaginer le contrecoup sur la croissance, alors que la récession est déjà là ! Et je ne parlerai pas de l'impact de cette hausse de TVA sur les contributeurs les plus modestes, les chômeurs et les retraités. En 2007, le Président de la République s'engageait solennellement à « n'accepter aucune augmentation de la TVA qui pourrait avoir pour effet de réduire le pouvoir d'achat des Français ».

Mesdames et messieurs les ministres, ma question est très simple : allez-vous renier cet engagement pris par le Président de la République devant les Français ? Allez-vous faire payer les plus modestes pour les cadeaux qui ont été consentis aux plus aisés ?

Réponse de Mme Valérie Pécresse, ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'État, porte-parole du Gouvernement.

Monsieur le sénateur François Marc, vous posez en fait de nombreuses questions. Tout d'abord, je vous informe qu'un sommet sur la crise réunira prochainement l'ensemble des partenaires sociaux. Cette rencontre sera extrêmement importante pour notre pays. Ne comptez donc pas sur le Gouvernement pour anticiper les conclusions de ce sommet.

Vous faites des supputations sur les décisions qui seront prises.

La seule chose que je peux vous dire aujourd'hui, c'est que, pour nous, la première des injustices, la première des menaces pour le pouvoir d'achat, c'est le chômage. Nous allons mobiliser toute notre énergie contre le chômage.

Je parle sous le contrôle du ministre du travail, Xavier Bertrand. Ce sommet sera l'occasion d'évoquer toutes les mesures qui pourraient être prises en termes de compétitivité et d'emploi ainsi que de soutien au chômage partiel.

Au-delà, se pose aujourd'hui la question de la compétitivité de l'économie française. Ce n'est pas moi qui le dis, c'est Manuel Valls.

Puisque vous aimez citer les bons auteurs, permettez-moi de citer le porte-parole de François Hollande. Il a déclaré : « Qui douterait de l'effet bénéfique sur la compétitivité des entreprises françaises de l'instauration d'une TVA sociale ? »

Le but de la TVA sociale est de diminuer le coût du travail. Aujourd'hui, le travail coûte beaucoup plus cher dans notre pays que dans les principaux pays dont nous importons les produits.

Est-ce juste, monsieur François Marc, que l'essentiel de nos dépenses de solidarité soient prélevées sur les salaires et qu'elles pèsent par conséquent sur l'emploi ?

Est-ce juste, monsieur François Marc, que tous les produits importés des pays à bas coûts de production ne participent pas au financement de notre protection sociale ? Non, ce n'est pas juste !

Ce qui serait juste, c'est que les importations participent à notre protection sociale et à nos dépenses de solidarité. Ce qui serait juste, c'est que le coût du travail et des produits baisse et que nous exportions.

Monsieur François Marc, 7 millions de Français travaillent pour l'exportation. Nous voulons aujourd'hui rétablir le dynamisme de nos exportations, faire baisser le coût de nos produits, produire en France, ne pas délocaliser. C'est cela, notre politique !

Questions d'actualité...

Justice

Alain ANZIANI, sénateur de la Gironde

(séance du jeudi 12 janvier 2012)

Monsieur le garde des sceaux, voilà quelques mois, en novembre 2010, la Cour européenne des droits de l'homme jugeait que les membres du parquet français ne pouvaient pas être considérés comme des magistrats indépendants. Il y a moins d'un an, Jean-Louis Nadal, procureur général près la Cour de Cassation, suggérait de « couper tout lien entre l'échelon politique et le parquet, en ce qui concerne les nominations ». Il y a quelques semaines, les trois quarts des procureurs appelaient à donner plus de moyens à la justice et à rendre le parquet indépendant du pouvoir exécutif.



Monsieur le garde des sceaux, le monde judiciaire ne supporte plus l'image de partialité, qu'elle traîne comme un boulet. Cette image s'est notamment forgée à Nanterre, où l'un des quarante-neuf procureurs nommés contre l'avis du Conseil supérieur de la magistrature avait refusé de désigner un juge d'instruction dans l'affaire Bettencourt.

L'opinion ne comprend plus cette confusion des genres, où l'on voit ce même procureur espionner illégalement deux journalistes du Monde ! Un nouvel épisode vient d'ailleurs d'avoir lieu : le ministre de l'intérieur veut actionner le ministère public contre un député...

Le mercato de Noël n'a pas conduit à améliorer cette image : on a assisté, cinq mois avant l'élection présidentielle, à la nomination de quatorze des trente-cinq procureurs généraux. Votre directeur de cabinet lui-même, monsieur le garde des sceaux, a été installé à la tête du parquet de Paris, où il suivra les affaires sensibles, notamment l'affaire de Karachi.

Monsieur le procureur, monsieur le garde des sceaux, voulais-je dire, quoique vous ayez toutes les qualités d'un procureur, ma question est simple : pourquoi tant d'obstination à refuser l'indépendance des magistrats du parquet ?

Réponse de M. Michel Mercier, garde des sceaux, ministre de la justice et des libertés.

Monsieur le sénateur Anziani, souvenons-nous du mot de Talleyrand : « Tout ce qui est excessif est insignifiant ». Vous venez d'en donner un bel exemple ! Monsieur Piras, je vous en prie.

Je tiens à rappeler un certain nombre de choses. Tout d'abord, les membres du parquet sont des magistrats, comme l'indique l'article 66 de la Constitution. Le Conseil constitutionnel a eu l'occasion de le rappeler à plusieurs reprises, dans des décisions extrêmement récentes.

Ce sont en outre des magistrats à part entière, qui exercent leur métier en toute indépendance. Cela, personne ne peut le mettre en doute. Vous avez encore la capacité d'en rire, et c'est très bien.

Ce que je dis est pourtant la vérité, et vous seriez bien incapable de prouver le contraire. L'article 64 de la Constitution prévoit expressément que le Conseil supérieur de la magistrature, le CSM, est chargé d'assister le Président de la République dans son rôle de garant de l'indépendance de la justice.

C'est bien le gouvernement actuel et sa majorité qui ont réformé le CSM. Désormais, le CSM n'est plus présidé par le Président de la République. Il est présidé par le premier président de la Cour de cassation dans sa formation compétente à l'égard des magistrats du siège, et par le procureur général près la Cour de cassation dans sa formation compétente à l'égard des magistrats du parquet.

Le CSM fonctionne.

Nous en avons changé la composition, la présidence et la compétence.

Je tiens en effet à rappeler que c'est le gouvernement actuel, et non la gauche, qui a donné compétence au CSM pour émettre un avis sur la nomination des avocats généraux à la Cour de cassation. J'ai même décidé de consulter le CSM pour la nomination de l'inspecteur général des services judiciaires, alors que rien n'était prévu dans les textes.

En outre, j'ai veillé à ce que les avis du CSM soient toujours suivis.

Toujours ! Vous ne disposez d'aucun exemple prouvant le contraire !

J'ai une très bonne mémoire, monsieur Piras. Depuis que je suis garde des sceaux, les avis du CSM ont toujours été suivis. Si vous avez un seul exemple où tel n'a pas été le cas, donnez-le ! Ce que vous avancez est faux, et vous le savez bien !

L'indépendance des magistrats du parquet est donc assurée.

La question de l'indépendance de la justice n'est pas qu'institutionnelle. Elle repose aussi sur la façon dont on traite la justice. En faire un sujet de débat dans la campagne électorale, c'est normal. En revanche, l'instrumentaliser – option que vous avez choisie –, c'est nier l'indépendance de la justice !

Questions d'actualité...

Etudiants étrangers

Dominique GILLOT, sénatrice du Val d'Oise

(séance du jeudi 12 janvier 2012)

Ma question s'adresse au chef du Gouvernement. Ces dernières semaines, plusieurs ministres se sont évertués à ériger la politique universitaire en exemple de réussite du bilan Sarkozy. La réforme de l'Université était



votre priorité, pour « rendre l'enseignement supérieur plus compétitif ». Mais, comme dans d'autres domaines, les promesses n'ont pas été tenues, et, aujourd'hui, vous abusez les Français pour cacher ce qui est symbole de reniements, de mensonges et d'échecs.

Alors que le Gouvernement se vante d'avoir sanctuarisé le budget de l'enseignement supérieur, avec une démographie étudiante en croissance et de nouvelles obligations contractuelles, ce budget ne suit même pas l'inflation ! Le candidat Sarkozy promettait pourtant de l'accroître de 1 milliard d'euros par an pendant cinq ans !

Cette insuffisance de dotation débouche sur des gels de recrutements, voire des suppressions de postes et de filières par centaines. De nombreux paramètres décidés sur le plan national échappent à la maîtrise budgétaire des responsables d'université. Et, loin de les rendre autonomes, votre manière de faire prend leurs présidents en otage. Ou bien ils défendent leurs établissements et ils sont mis à l'index public, ou bien ils font des coupes claires que vous leur imposez sournoisement et ils sont instruments de vos basses œuvres. Dans les deux cas, ils sont humiliés.

La communauté étudiante est en voie de paupérisation accélérée. Ainsi, 40 % des étudiants renoncent à se faire soi-gner faute de moyens. La mise en place du dixième mois de bourse, juste prise en compte de

l'allongement de la scolarité, occulte la baisse de tous les autres dispositifs d'aide et d'accompagnement. Et votre projet de TVA sociale appauvrira encore plus les étudiants, en grevant leur maigre pouvoir d'achat !

Faute de moyens, les CROUS, les Centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires, ne peuvent pas répondre aux besoins de logement étudiant, et ils devront augmenter les loyers dans les résidences universitaires pour compenser la baisse de leurs ressources. Quant à « l'opération Campus », il est établi aujourd'hui que seul 1 % des crédits alloués ont été dépensés ! Enfin, comment qualifier l'effet désastreux de la circulaire Guéant, qui s'attaque aux étudiants étrangers ?

Vous le savez, cette stigmatisation scandaleuse, traduite par une application administrative abusive et contraire à la loi de 2006, une loi défendue par le ministre de l'intérieur de l'époque, Nicolas Sarkozy lui-même, est en rupture avec la tradition intellectuelle française. Au détriment de l'efficacité économique et diplomatique, vous mettez en place une restriction des flux migratoires des élites de ces pays, qui croient encore en la France, condamnant ainsi notre pays à rétrécir dans l'imaginaire de la communauté internationale.

Alors, de grâce ! Dans les cent jours qui vous restent, n'aggravez pas la situation ! Quand allez-vous abroger purement et simplement la circulaire Guéant, qui entache l'honneur de la France ?

Réponse de M. Claude Guéant, ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration.

Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, je souhaite d'abord répondre à M. Alain Anziani, qui me reprochait de solliciter le garde des sceaux pour exercer des poursuites contre l'auteur d'une diffamation.

Monsieur le sénateur, je ne crée pas un usage de droit extraordinaire ; j'applique simplement la loi, qui prévoit de passer par le garde des sceaux afin de poursuivre les auteurs de diffamation !

Mme Gillot a interpellé le Gouvernement sur les universités. Je le rappelle, c'est un effort sans précédent qui a été réalisé en faveur de la promotion des universités depuis 2007.

L'autonomie des universités était un principe de fonctionnement attendu par la totalité des universités ! Et, je dois le dire, c'est pour nous un grand plaisir d'entendre aujourd'hui tous les présidents d'université exprimer leur satisfaction de pouvoir bénéficier de cette autonomie et choisir leurs professeurs !

Il suffit de les écouter : tous, quelles que soient leurs préférences politiques, le disent ! Les présidents d'université sont désormais maîtres du destin de leur établissement, avec le conseil d'administration. D'ailleurs, ils demandent même plus d'autonomie.

Vous avez aussi évoqué le plan Campus.

Il est vrai que les procédures ont pu occasionner quelques retards dans la mise en œuvre du dispositif. Mais il n'empêche que ce plan aboutira à une rénovation de la consistance physique de nos universités. Enfin, nous aurons de l'interdisciplinarité ! Enfin, nous aurons une vie culturelle grâce à la rénovation de l'immobilier universitaire !

Songeons aussi au programme de grands investissements. Les universités en profiteront largement ; les deux tiers du programme iront à l'université et à la recherche ! Ne niez pas l'évidence : c'est la réalité des chiffres !

De même, l'augmentation des crédits des universités année après année a été considérable. Le budget de l'enseignement supérieur n'a pas été sanctuarisé ; il a été augmenté d'année en année !

J'en viens à la circulaire dite « sur les étudiants étrangers ». Au risque de vous décevoir, je vous informe que la circulaire du 31 mai – beaucoup de personnes la commentent, mais très peu l'ont lue ! – ne porte absolument pas sur les étudiants étrangers. Elle concerne l'immigration professionnelle !

Et si elle fait allusion, il est vrai, aux étudiants étrangers, c'est simplement pour rappeler deux

droits qui sont les leurs. D'une part, la situation de l'emploi ne leur est pas opposable. D'autre part, la loi de 2006 leur permet de changer de statut et de devenir des salariés pour acquérir une première expérience professionnelle et bénéficier ensuite d'un autre titre de séjour, afin de poursuivre leur expérience. La circulaire n'apporte aucune restriction à ces droits.

Il n'en demeure pas moins que les présidents d'université, les directeurs d'école ont effectivement fait part de ce que certaines demandes n'avaient pas été suivies d'avis positif. Sans doute y a-t-il d'ailleurs une raison à cela. La tonalité restrictive de la circulaire en matière d'immigration professionnelle, que je ne renie pas, a pu entraîner des décisions trop rigoureuses.

C'est la raison pour laquelle une nouvelle circulaire est en cours de préparation. Elle sera signée aujourd'hui ou demain. Cette circulaire, qui portera uniquement sur les diplômés étrangers, rappellera les droits spécifiques des étudiants étrangers ; elle rappellera également que la nécessaire maîtrise de l'immigration professionnelle ne doit pas porter préjudice à nos entreprises, ni à l'attractivité de notre enseignement supérieur.

Aussi, la circulaire exposera un certain nombre de principes qui guideront l'action des préfetures, afin que les décisions prises soient conformes à la volonté du Gouvernement. Et cette volonté, c'est effectivement de développer l'attractivité de notre enseignement supérieur vis-à-vis de l'étranger.

L'an dernier, nous avons 60 000 étudiants étrangers, soit 50 % de plus que trois ans auparavant. Et les changements de statut sont en augmentation de 20 % d'une année sur l'autre.

COMMUNIQUE

La fusion RFI – France 24 suspendue : une petite victoire pour les salariés de RFI mais une guerre qui reste à gagner

La cour d'appel de Paris a ordonné, ce lundi, la suspension du processus de fusion juridique entre RFI et France 24, deux filiales de l'AEF, tant que le cahier des charges de la fusion ne sera pas transmis au comité d'entreprise de RFI.

Quelques jours de gagnés donc pour les salariés de RFI, en grande majorité hostiles à cette fusion, qui doit déboucher notamment sur le déménagement de la radio internationale à côté du siège de France 24 et sur un second plan social.

Nouvel épisode d'une longue série de couacs dans la réforme de l'audiovisuel extérieur français, encore une fois révélateur d'une gouvernance sans ligne stratégique, qui ne respecte ni les critères de transparence et de clarté, ni la légalité et dont l'objectif premier semble s'éloigner du rayonnement de la culture et de la langue française !

Et que dire du contrat d'objectifs et de moyens entre l'Etat et AEF devant fixer la trajectoire de la holding pour les trois prochaines années, et dont nous attendons la conclusion depuis 2009.

Il est décidément temps de reconsidérer cette réforme initiée en 2008 par Nicolas Sarkozy. L'audiovisuel extérieur français doit rester un vecteur essentiel de la voix de la France dans le monde.

**Claudine Lepage,
Hélène Conway,
Jean-Yves Leconte
Richard Yung**

Sénateurs représentant les Français établis hors de France

Yves Rome, Sénateur de l'Oise

Diffusion le 18 janvier 2012

COMMUNIQUE

16 ans après l'arrêt des essais nucléaires en Polynésie française, la majorité Sénatoriale adopte un texte visant à reconnaître leurs conséquences environnementales

La majorité sénatoriale a fait adopter le texte proposé par le sénateur socialiste Richard TUHEIAVA permettant de rétrocéder les atolls de Mururoa et de Fangataufa à la Polynésie française et d'associer les collectivités territoriales polynésiennes à leur réhabilitation environnementale.

Trop longtemps la France a nié les conséquences graves pour la santé humaine et l'environnement des 193 essais nucléaires atmosphériques et souterrains menés de 1966 à 1996. Cette loi est « un geste important de réconciliation nationale avec notre histoire » a déclaré Philippe ESNOL au nom du groupe.

Selon le rapporteur Roland COURTEAU, il s'agit là de faire la transparence sur l'état réel de contamination des lieux et sur le niveau de risque auquel sont exposés les populations et l'environnement polynésiens. En effet, plusieurs kilos de plutonium sont accumulés sur les fonds marins, des déchets radioactifs sont enfermés dans des puits de stockage et de fortes inquiétudes existent sur la stabilité des sols des atolls.

Une Commission nationale de suivi des conséquences environnementales des essais nucléaires devra être créée pour établir cette transparence et restaurer une confiance démocratique par la coopération entre les collectivités territoriales polynésiennes, l'Etat et la population.

Il est regrettable que le gouvernement, qui a donné un avis défavorable à ce texte, n'ait pas saisi l'importance qu'il y a aujourd'hui à restaurer le lien de confiance entre l'Etat français et ce territoire de la République.

Diffusion le 19 janvier 2012

COMMUNIQUE

de Gaëtan GORCE
Sénateur de la Nièvre

Rapporteur du projet de loi organique relatif au remboursement
des dépenses électorales de la campagne présidentielle

L'UMP fait obstacle à toute clarification du financement des campagnes présidentielles

Afin de garantir à nos concitoyens une campagne propre, le Sénat a adopté sur ma proposition la semaine dernière une série de dispositions visant à clarifier le cadre juridique s'appliquant au financement des campagnes présidentielles :

- interdiction d'utiliser à des fins électorales les moyens publics tirés de l'exercice d'une autre fonction élective ;
- imputation sur le compte de campagne de toutes les dépenses engagées dans l'année qui précède le scrutin dès lors qu'elles sont en rapport avec le débat politique national ;
- consultation ouverte à tous les candidats de la Commission Nationale des Comptes de Campagne et du Financement des Partis (CNCCFP) sur l'imputabilité de telle ou telle dépense et saisine possible du Conseil Constitutionnel en cas de désaccord pour stabiliser les règles juridiques applicables ;
- contestation ouverte à tout candidat de la régularité des comptes de campagne d'un autre candidat devant le Conseil Constitutionnel ;
- modification des règles de remboursement qui seraient désormais calculées en fonction du nombre de voix obtenues par chaque candidat.

Ce dispositif d'ensemble, rendu nécessaire à la fois par les polémiques récentes et par les révélations diffusées ces dernières semaines sur l'origine des fonds ayant alimentés certaines campagnes présidentielles, **a été rejeté sans débat par la majorité UMP lors de la Commission Mixte Paritaire qui s'est tenue ce mercredi 18 janvier, ce qui manifeste clairement le refus du Président de la République comme du gouvernement de lever les ambiguïtés de la législation actuelle.**

Le gouvernement s'est en effet retranché derrière le fait que l'on ne modifie pas les règles à trois mois d'un scrutin alors que c'est pourtant ce qu'ils nous proposent de faire à travers le projet de loi organique qui sert de base à la réforme ambitieuse et juste que nous proposons.

Diffusion le 19 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
