



LA LETTRE DU SENAT

de PIERRE-YVES COLLOMBAT

SENATEUR DU VAR

JUILLET AOUT SEPTEMBRE 2007 NUMÉRO 12

IMAGES D'EPINAL

Le candidat de la rupture vient de prononcer à Épinal son premier grand discours institutionnel de Président. La rupture sera bien tempérée.

En substance nous dit-il, il faut réformer, mais en gardant le cadre : *« C'est dans les moments où tout doit changer sous peine du plus grand péril que les institutions se révèlent pour ce qu'elles sont. C'est dans ces instants cruciaux où leur rôle est décisif qu'elles expriment leur vérité ultime. Car les institutions, ce sont les points fixes des sociétés humaines. »*

Suit le couplet convenu sur l'impuissance du « régime d'assemblée » et les périls qu'il fait courir au pays. Comme si pour la France d'aujourd'hui, la menace venait de la puissance du Parlement et non de sa réduction au rôle de chambre d'enregistrement ? incapable d'occuper la maigre marge de liberté octroyée par la Constitution ! Comme si la France d'aujourd'hui n'était pas avant tout ? l'œuvre des assemblées révolutionnaires, parachevée par la Troisième République ? Même le bilan de la Quatrième République, si on en croit un observateur comme Raymond Aron ? *« n'est pas tellement négatif »*.

La Constitution de 58 révisée 62 a corrigé les défauts les plus visibles de la IV^{ème} République. Il s'agirait maintenant de gommer ceux de la V^{ème} que le temps, la pratique, le scrutin majoritaire et la médiatisation de la vie publique ont révélé au grand jour.

« Si nous n'avons pas de majorité à l'Assemblée, nous nous en passerons ! » aurait

dit de Gaulle à Alain Peyrefitte. *« Cette Constitution a été faite pour gouverner sans majorité. »* (« C'était de Gaulle »). Or, cette Constitution, faite pour gouverner sans majorité, fonctionne depuis 45 ans, même en période de cohabitation, avec des majorités aux ordres ; généralement du Président, quelques fois du Premier Ministre qui aspire à le remplacer. L'essentiel du problème est là.

« Je ne tournerai pas la page de la V^{ème} République » nous dit Nicolas Sarkozy, qui n'entend renoncer ni à son droit de dissolution (question qui n'est même pas abordée), ni vraiment au 49.3, machine à fabriquer des majorités quasi automatiques sur les sujets les plus anodins.

Sans toucher aux équilibres essentiels ou plutôt au déséquilibre fondamental, il propose cependant quelques réformes.

La possibilité pour le Président de s'exprimer devant les Chambres et la limitation du nombre de mandats successifs seront sans portée réelle. Il s'agirait, pour la première de *« la mise en jeu d'une forme de responsabilité intellectuelle et morale qui ne serait pas anodine. »* ! En politique, on met en jeu sa responsabilité devant les électeurs ou le Parlement qui peuvent vous renvoyer à vos chères études. Mettre en jeu sa *« responsabilité intellectuelle et morale »* devant des Chambres qui ne peuvent ni vous renverser, ni même vous répondre directement n'est qu'un show à usage médiatique.

La portée de l'introduction d'une dose de

LIRE LA SUITE EN PAGE 2

proportionnelle dans les élections législatives et de l'extension de celle-ci au Sénat, dépendra de l'importance de la dose ! Vu l'éloge adressé par Nicolas Sarkozy au scrutin majoritaire, l'effet risque d'être essentiellement homéopathique, autant dire une question de foi.

Les propositions visant à revaloriser le rôle du Parlement (statut de l'opposition, contrôle du Parlement sur les nominations aux hautes fonctions) et à assurer une plus grande indépendance de la Justice sont par contre plus significatives. Elles ne permettront cependant pas plus, même si ce n'est pas rien, qu'un début de moralisation de pratiques qui sont allées se dégradant au fil des septennats ; et encore, à la condition express que l'échine des parlementaires soit moins souple qu'aujourd'hui.

A en juger par la présente rentrée où l'on vit la Commission des lois du Sénat défendre les peines planchers qu'elle refusait il y a dix huit mois ; à en juger par les premiers pas du nouveau Président, on peut en douter, ce que font les observateurs étrangers qu'intriguent nos mœurs politiques exotiques :

« Imagine-t-on Jean Charest s'offrant une retraite dorée pour rédiger son discours du trône dans un somptueux chalet gracieusement offert par Paul Desmarais ? », écrit Christian Rioux du quotidien québécois «Le Devoir» (11 mai 2007). «Ou Georges W.Bush prenant quelques jours de vacances à Hawaï aux frais d'un magnat du pétrole ? »

« C'est pourtant ce que vient de faire Nicolas Sarkozy sitôt élu en s'envolant à bord de l'avion personnel de Vincent Bolloré pour passer trois jours de rêve sur son yacht de 60 mètres, le Paloma, au large de Malte. Ses proches confirment naïvement qu'il était l'«invité» personnel de ce multimillionnaire dont le nom circule pour le rachat de TF1 et qui est propriétaire de la chaîne de télévision Direct 8 et du quotidien gratuit Direct Soir. »

« Ce geste illustre bien dans quelle bulle vit toujours l'élite française, fut-elle décomplexée. Le conflit d'intérêts ne fait pas

plus partie de son vocabulaire qu'à cette époque où Alain Juppé logeait les membres de sa famille dans des appartements de la ville de Paris et où Jacques Chirac voyageait, lui aussi, aux frais de ses riches amis. C'est ainsi que l'on détruit de l'intérieur la crédibilité des meilleurs discours politiques, ainsi que l'a fait Jacques Chirac pendant 12 ans. »

Nicolas Sarkozy ne veut ni d'un régime présidentiel, ni d'un régime parlementaire. Gaulliste orthodoxe sur ce plan, il croit toujours aux vertus du *parlementarisme rationalisé*. Censé, selon ses fondateurs, réunir les avantages des deux systèmes, au fil du temps, il en est venu à cumuler leurs défauts en les amplifiant : un Président omnipotent quand le Parlement lui est favorable, une Assemblée auxiliaire du Gouvernement en période de cohabitation. Dans tous les cas, un Parlement qui ne joue ni son rôle de législateur, ni de contrôleur de l'action gouvernementale. Il faut être juriste pour penser qu'en France les pouvoirs sont séparés.

Si l'on veut vraiment changer les choses, il faudra se résigner à abandonner un *parlementarisme rationalisé* épuisé. Il faudra choisir une voie qui ne peut qu'être présidentielle, avec un Président qui gouverne, un Parlement, à l'abri de la dissolution, qui contrôle réellement, une instance judiciaire indépendante et responsable. Deux raisons au moins, à ce choix imposé : l'attachement profond des Français à l'élection du Président de la République au suffrage universel direct et l'incapacité du parlementarisme, comme le montre le fonctionnement réel de la plupart des démocraties européennes, à assurer un contrôle effectif du Gouvernement, partout législateur de fait. Comme le montre aussi l'exemple espagnol, il ne suffit pas de créer un pouvoir judiciaire théoriquement indépendant et un super procureur général pour assurer réellement à la justice l'indépendance dont elle a besoin. (Lire en page 4).

Le chantier est ouvert. On attend architectes et maçons.

PROJET DE LOI : LUTTE CONTRE LA RÉCIDIVE

Le premier texte présenté par le Gouvernement au Sénat à l'ouverture de la session extraordinaire de juillet et en urgence, histoire probablement de valoriser le travail du Parlement, a pour objet la « lutte contre la récidive des majeurs et des mineurs »...Le neuvième ou le dixième, on s'y perd, en cinq ans.

On trouvera dans la prochaine « Lettre du sénateur » le détail de la critique de ce texte aux conséquences désastreuses, développée à l'appui de la motion de renvoi en commission.

La Commission des lois et son rapporteur, adoptant le principe des « peines planchers » refusées deux ans plus tôt se sont déjugés sans états d'âme et la majorité sénatoriale a voté comme un seul homme ou une seule femme, le renforcement d'une politique inefficace, en voie d'abandon par les pays qui l'avaient adoptée il y a une trentaine d'années.

A l'occasion de ce qui était son « baptême du feu parlementaire », la nouvelle Garde des Sceaux perdit son Directeur de cabinet tout neuf.

Tous les amendements de l'opposition ont été refusés ainsi que le seul amendement un peu conséquent et de bon sens de la Commission des lois elle-même.

L'extrait du compte rendu de la séance ci-dessous donne une bonne idée de l'ambiance et du niveau du débat. (VOIR SUR LE SITE WWW.COLLOMBAT-PY.FR)

M. PIERRE-YVES COLLOMBAT. Un certain nombre de nos collègues veulent nous faire croire - sans doute pour s'en persuader eux-mêmes ! - qu'il faut choisir entre les délinquants et les victimes.

M. JEAN-JACQUES HYEST, président de la commission des lois. Eh oui !

M. PIERRE-YVES COLLOMBAT. Or toutes les études, qu'elles soient étrangères ou françaises, montrent que ce type de disposition est non seulement inefficace, mais contreproductif : il engendre plus de délinquance, donc plus de victimes. En d'autres termes, avec ce texte, le nombre de victimes augmentera. Vos raisonnements ne tiennent pas et, en votre for intérieur, vous savez bien que ce texte est mauvais. Vous êtes en service commandé.

M. DOMINIQUE BRAYE. S'il vous plaît, nous ne sommes pas en service commandé ! Nous ne sommes pas socialistes !

M. PIERRE-YVES COLLOMBAT. Cela viendra peut-être ! Des passerelles sont lancées en ce moment ! (Sourires.)

En fait, vous savez bien que ce texte ne sert à rien et même qu'il produira des effets contraires à ceux qui sont recherchés. Vous

serez ainsi confrontés demain - et nous aussi ! - à des problèmes encore plus grands qu'aujourd'hui. Dans ces conditions, je ne vois pas pourquoi nous voterions ce texte.

Vient ensuite en discussion un amendement de la commission des lois demandant que l'état de récidive, qui entraîne l'application de peines minimales ne puisse être retenu en l'absence d'une enquête de personnalité permettant d'apprécier la situation familiales, sociales du prévenu et les garanties de réinsertion qu'il peut présenter. C'est en effet à partir de ces éléments que le juge peut motiver une individualisation de la peine, ce qui est une obligation constitutionnelle.

Avis de la ministre de la justice au terme d'un raisonnement étrange : « Devons-nous créer, aux frais de l'État, un régime plus favorable pour les récidivistes, alors que c'est à eux d'apporter des garanties d'insertion ou de réinsertion ? Cela paraît tout de même gênant. Par conséquent, le Gouvernement se voit contraint d'émettre, à son grand regret, un avis défavorable sur l'amendement.

Et commentaire d'un spécialiste :
M. CHARLES PASQUA. Très bien !

RETOUR DE MISSION

Durant l'intersession, à la différence de l'Assemblée nationale qui renouvelait ses membres, à l'exception des séances publiques, le Sénat a continué ses activités.

Ainsi en a-t-il été des « missions d'information » de la commission des lois chargées de faire des propositions d'amélioration du travail parlementaire et de la formation des magistrats, amenées à effectuer de nombreux déplacements, en France et à l'étranger. Les rapports sont disponibles sur le site du Sénat.

On trouvera, sous forme de notes, les réflexions plus personnelles tirées de l'analyse du fonctionnement réel du parlementarisme et du système judiciaire des pays européens visités. Si on peut tirer profit de certaines pratiques, l'on constatera que les autres ne font pas forcément mieux que nous et que partout se pose le même problème : le Parlement est essentiellement une chambre d'enregistrement des volontés d'un Gouvernement qu'il ne contrôle pas vraiment.

Selon l'humeur, on se consolera de cette absence d'exception française ou on se désolera de cet épuisement généralisé de la démocratie en Europe.

PIERRE-YVES COLLOMBAT

LA CRISE DU PARLEMENTARISME

Paradoxalement, dans tous les pays européens gouvernés souvent par des coalitions parlementaires, les assemblées ne contrôlent pratiquement rien et les textes d'origine gouvernementale sont votés automatiquement avec un minimum d'amendements, qui font l'objet de négociations avec le gouvernement et entre groupes qui se partagent le pouvoir. Le cas autrichien où même les commissions d'enquête sont rares, où le Conseil national (Sénat) utilise de moins en moins son pouvoir d'amendement et où les questions posées aux ministres leur sont préalablement communiquées par écrit est, sur ce point, particulièrement significatif.

Très peu d'amendements aussi à la Boulè grecque (3500 adoptés depuis 1974 !) Les amendements qui ne sont pas acceptés par le ministre ne sont même pas discutés. Toutes les propositions de lois d'origine gouvernementale sont adoptées.

En fait le Parlement est une chambre d'enregistrement, avec des corrections marginales des volontés gouvernementales.

Dans tous les pays, ce ne sont pas les députés (sénateurs) qui font les Gouvernements et les Premiers ministres, mais le

Premier ministre, une fois reconnu comme leader, qui fait le Gouvernement et largement les députés.

Paradoxe des paradoxes, les Communes britanniques, «mères de la démocratie» sont les plus affectées. Là, le Gouvernement est dans le Parlement, et ses représentants veillent à la discipline. Les leaders des deux partis dominants, sauf crise grave, font pratiquement ce qu'ils veulent. Ce n'est pas le Parlement qui contrôle le Gouvernement et ses bureaucrates, mais l'inverse.

Au total, le système français permettrait une plus grande liberté des parlementaires vis-à-vis du Gouvernement. Constatons cependant qu'il n'est guère fait usage de cette liberté.

Ainsi, le travail de réflexion personnel qu'est censé faire le rapporteur des commissions est largement le fait de fonctionnaires et le produit de négociations (sans publicité) avec les cabinets ministériels. L'idéal serait que le texte à partir duquel discute l'assemblée publique, soit vraiment le produit de la réflexion de la commission. En réalité, celle-ci ne fait qu'un examen superficiel du rapport, les affrontements majorité/opposition préfigurant ce qui sera dit en séance publique.

La Constitution a beau prévoir que « *tout mandat impératif est nul* » (Art.27), le rôle des groupes politiques est écrasant dans le fonctionnement des chambres. Il explique largement la docilité envers le Gouvernement, suivi massivement jusque dans ses décisions les plus discutables. Comme aime à répéter le 1^{er} Vice-président du Sénat français, Jean-Claude Gaudin: « *Vous pourrez me convaincre ; vous ne pourrez pas modifier mon vote.* » « Le débat » parlementaire se réduit, en fait, à des discours parallèles.

Dans certains pays, la question s'il arrive à des députés ou sénateurs de la majorité de voter des amendements qui n'ont pas l'aval du Gouvernement, n'est même pas comprise. Pour ces parlementaires de la majorité, leur rôle est de soutenir le Gouvernement dans tous les détails de son action

La majorité des pays européens ayant adopté le scrutin proportionnel, ce sont des coalitions qui gouvernent. Ce n'est pas pour autant que les parlementaires y contrôlent mieux le gouvernement. Remarque d'un député Social Démocrate autrichien : « *Il faudrait interdire que les gouvernements aient une majorité au Parlement !* »

Plus les coalitions sont larges, plus la marge de manœuvre des parlementaires est faible.

Il est donc très difficile de remédier à cet état de fait.

Dans tous les pays, quoiqu'à des degrés divers, l'opposition se plaint de la situation qui lui est faite. Même si en Allemagne et au Portugal, l'opposition semble particulièrement bien traitée. Même si, comme en Belgique et au Luxembourg l'opposition préside des commissions aussi sensibles que le budget ou le contrôle des services spéciaux.

Parfois, comme en Grande-Bretagne, l'opposition n'envisage pas d'améliorer la situation, se contentant d'attendre le changement de majorité qui lui permettra de renouer avec les facilités du pouvoir !

Il est certain que donner à l'opposition des moyens d'existence et d'expression matériels et juridiques est un gage de bonne santé démocratique. Mais l'essentiel n'est probablement pas là. Il est dans la servitude volontaire des membres des majorités et c'est à cela qu'il faut absolument remédier. Ce sont, en effet, les majorités, rien que de plus naturel en démocratie, qui font les lois, contrôlent et décident. Le problème c'est de concilier un soutien stable aux gouvernements dans les domaines essentiels, avec un contrôle réel de leur action et la liberté d'appréciation des parlementaires. Après tout, ce principe est généralement admis pour des questions dites de « conscience » (IVG, droit à mourir dans la dignité...), pourquoi ne pourrait-il pas l'être dans des domaines autrement moins importants ? Tout le monde y gagnerait, y compris les Gouvernements auxquels seraient évités des erreurs fâcheuses, corrigées sous la pression de la rue.

L'usage du vote à bulletin secret, dans des conditions à définir, serait de nature à donner un peu plus de liberté aux parlementaires (type de vote qui existe au Bundestag). Ce « principe d'autonomie » du parlementaire est le premier mis en avant dans le projet de réforme portugais. Les réformateurs (actuellement majoritaires) trouvent le contrôle des groupes excessif et injustifié dans nombre de domaines qui ne mettent pas en cause la majorité qui soutient le gouvernement. Il s'agit de concilier « prévisibilité » du soutien du Parlement et autonomie des parlementaires.

LE TRAVAIL PARLEMENTAIRE

C'est seulement après avoir répondu aux questions précédentes, questions de fond, que se posent les problèmes techniques de l'amélioration du travail parlementaire. Seuls des représentants libres de voter selon leur intime conviction peuvent profiter de ces améliorations techniques. Faire le même usage d'un cadre rénové n'apportera pas grand-chose.

1) La maîtrise de l'ordre du jour

Il ne devrait être ni totalement dans les mains du Gouvernement, ni totalement dans celui de la majorité.

2) Le contrôle du Gouvernement

Il s'agirait de consacrer plus de temps au contrôle, notamment budgétaire (exécution réelle des budgets), de l'application des lois (réglementation d'application, moyens réels mis en œuvre, résultats sur le terrain...) et du fonctionnement de l'administration. Réduire le temps consacré à la législation (pléthorique) et augmenter celui consacré au contrôle.

Possibilité d'un débat avec le gouvernement sur l'application effective des textes, lors de séances consacrées à un sujet ou à la demande des parlementaires, y compris de l'opposition.

Donner plus de poids aux commissions d'enquête. Elles devraient pouvoir être décidées plus facilement par une majorité, mais aussi par une minorité et l'opposition (un certain nombre de possibilités annuelles devraient lui être ouvertes). Au Portugal, 10% des parlementaires peuvent demander l'ouverture d'une commission d'enquête. Son président appartient au groupe qui est à l'origine de la proposition. Ces commissions devraient avoir plus de pouvoirs : obligation de déférer à ses demandes d'audition, possibilité d'intervention même quand une procédure judiciaire a été ouverte, etc. Puisque les ministres sont jugés par la Cour de justice, on peut imaginer de lui donner dans des cas précis, des pouvoirs d'enquête à caractère quasi judiciaire.

Les Parlements belge et luxembourgeois ont en cette matière des pouvoirs larges. La commission d'enquête a des pouvoirs réels d'instruction, comme le juge du même nom. Elle peut intervenir même sur des affaires faisant l'objet d'une instruction judiciaire. Le problème qui s'est cependant posé, c'est que des personnes ayant été entendues par la commission, devant laquelle ils n'ont pas le droit de mentir, la Cour de

justice européenne a jugé qu'elles ne pouvaient de nouveau être entendues par un juge, ce qui les soustrait de fait aux poursuites.

Pouvoirs importants aussi des commissions d'enquêtes au Portugal et en Grèce. D'une manière générale, les commissions parlementaires ont des pouvoirs quasi judiciaires et les affaires gênantes ne peuvent y être enterrées par l'ouverture d'une instruction. Dans certains cas, leurs conclusions sont discutées en plénières.

Permettre l'interpellation du gouvernement et généraliser les questions au gouvernement, brèves mais avec droit de réponse de celui qui questionne et du gouvernement. Au Parlement belge, le Président donne le dernier mot à l'interrogateur. Mettre en place des dispositifs obligeant le Gouvernement à répondre réellement aux questions posées. Par exemple, en Grèce, le gouvernement doit répondre dans les 25 jours aux questions écrites sous peine de faire un débat en séance plénière.

3) Nomination par le Parlement, à la majorité qualifiée de Hautes autorités administratives.

C'est le cas dans un certain nombre de pays comme la Belgique où le Conseil supérieur de la Justice, les membres de la Cour des comptes, le médiateur etc. sont nommés à la majorité qualifiée des 2/3.

4) Les commissions et leurs pouvoirs.

L'existence d'un nombre limité de commissions permanentes et l'inexistence d'une véritable commission permanente chargée du suivi des affaires européennes sont un obstacle au contrôle effectif du gouvernement. On peut imaginer l'augmentation de ce nombre ou la création de sous commissions permanentes (sortes de commissions spécialisées), dans le cadre d'une révision constitutionnelle. On peut envisager un système de co-présidence (majorité/opposition) ou de co-rapporteurs, ce qui permettrait de bien cadrer le débat sur les enjeux de chaque texte

et les solutions alternatives possibles et pourrait limiter les digressions lors du débat général en séance publique. Un rapporteur collégial (type « Ponencia » espagnole est aussi envisageable si une majorité forte se dégage en ce sens)

De plus, les commissions devraient pouvoir disposer d'un droit d'auto-saisine dans leur domaine de compétence.

L'INDÉPENDANCE DE LA JUSTICE

Il n'y a pas de démocratie sans indépendance de la justice. Le problème, comme pour le pouvoir parlementaire, c'est que l'indépendance résulte autant de la capacité de résistance des acteurs et de l'équilibre des forces que des institutions. D'où des apparences trompeuses.

L'exemple espagnol est particulièrement instructif.

Le système judiciaire espagnol sépare totalement les juges du siège des procureurs qui, de la formation au déroulement de carrière suivent des parcours différents. Une fois le choix d'une voie effectué, il n'est pas possible d'en changer (sauf exceptions marginales). La carrière est réglée par le « Conseil général du pouvoir judiciaire » dans un cas, et par le Procureur général dans l'autre (après avis de la hiérarchie).

L'indépendance des juges du siège par rapport au pouvoir exécutif est totale : le « Conseil général du pouvoir judiciaire » est désigné par le Parlement. Son président qui est aussi celui de la Cour de cassation, est le quatrième personnage de l'État. Il nomme les hauts magistrats et les présidents de tribunaux, inspecte les tribunaux, règle la carrière des magistrats, exerce les fonctions disciplinaires et le contrôle de la formation etc. Il donne aussi des avis au gouvernement.

La justice espagnole est-elle pour autant plus indépendante du pouvoir exécutif que la justice française ?

En théorie oui, du fait de l'existence d'un « Conseil général du pouvoir judiciaire »

désigné par le Parlement et disposant d'un budget autonome conséquent (rien à voir avec le CSM français) ; du fait aussi de celle d'un « procureur général », intermédiaire entre le ministre de la justice et les procureurs.

La réalité est sensiblement différente.

Il apparaît, en effet, que le CGPJ est un organe très politisé, représentatif de la majorité qui l'a élu au Parlement, défenseur, avant tout des intérêts de celle-ci. Le système est actuellement bloqué, le CGPJ nommé par une majorité conservatrice et docile à celle-ci tant qu'elle était au pouvoir, s'opposant systématiquement au gouvernement qui l'a remplacée. Il y a fort à parier que le prochain renouvellement ne la fera pas plus indépendante.

De même, l'existence d'un procureur général loin de diminuer la dépendance des procureurs vis-à-vis de l'exécutif, la rend plus grande.

Le procureur général est non seulement nommé par l'exécutif, révocable lors du changement de gouvernement, mais aussi à tout moment et à sa discrétion. Un projet de réforme vise d'ailleurs à limiter la durée de la nomination (4 ans au lieu de 5) et, hors renouvellement du gouvernement, les cas de révocation avec obligation de motivation. A l'évidence, un correctif très insuffisant. Il faudra y penser si le projet de créer en France un système comparable vient en discussion.

Le procureur général peut non seulement donner des instructions à caractère général mais aussi intervenir dans les affaires particulières.

En outre, tous les 5 ans, le procureur général revoit l'ensemble des affectations. Les procureurs en charge de la direction des juridictions peuvent en être déchargés. Ils restent alors dans la même juridiction mais sans pouvoir de direction ou peuvent retourner dans leur ancienne juridiction. Ce système permet certes de remédier à certaines scléroses mais aussi de s'assurer de la docilité de ceux qui sont en charge de responsabilités.

ACTUALITES

LES MISSIONS SÉNATORIALES EN EUROPE Lire pages 5 à 7



École des Procureurs Madrid



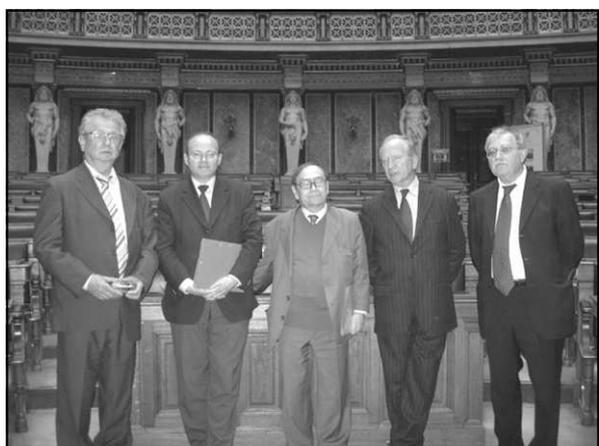
Parlement grec Athènes



Parlement slovaque Bratislava



Parlement portugais Lisbonne



Parlement autrichien Vienne



Chambre des Représentants Bruxelles