



La LETTRE du SENAT de Pierre-Yves COLLOMBAT SENATEUR DU VAR

AVRIL MAI JUIN 2012 - NUMÉRO 31

LA PROCHAINE SEQUENCE

La session parlementaire extraordinaire qui s'ouvrira après les élections législatives devrait s'achever le 2 août 2012.

Sauf accident électoral privant le gouvernement de majorité, elle devrait être, essentiellement consacrée à la réforme fiscale et bancaire annoncée par François Hollande: programme de stabilité (avant transmission à Bruxelles), projet de loi de programmation pluriannuelle des finances publiques, Réforme fiscale (loi de finances rectificative), Suppression de la « TVA Sarkozy » (loi de financement de la sécurité sociale rectificative).

Devrait aussi être présentée une Loi d'assainissement des activités bancaires séparant les activités de dépôt et spéculatives, luttant contre les produits toxiques et les paradis fiscaux.

L'ordre du jour de la séquence parlementaire débutant en octobre 2012 (ou en septembre) jusqu'à la fin juin 2013, devrait être particulièrement chargée puisque pratiquement tous les points du programme du nouveau président de la République sont censés, sinon se traduire par une loi, du moins faire l'objet d'un début de concertation avec les partenaires, voire d'examen. Parmi ceux-ci :

– La suppression du conseiller territorial et le renforcement des compétences de la Région en matière de développement économique, d'emploi et de formation, de cohésion territoriale. L'élection au suffrage universel direct des délégués communautaires, la suppression du cumul des mandats etc.

– La création de la Banque publique d'investissement et diverses mesures pour lutter contre les

licenciements abusifs et relancer le dialogue social dans l'entreprise. Création des emplois d'avenir et mise en place du contrat de génération (loi pour l'emploi et la cohésion sociale) suivront.

– Loi d'orientation et de programmation pour l'éducation nationale (réforme de la formation des enseignants, réforme des rythmes scolaires, programmation du recrutement de 60 000 postes dans l'Education nationale et l'enseignement supérieur, création de l'Ecole nationale supérieure de formation pratique des maîtres...)

– Loi sur l'accès au logement : encadrement des loyers, renforcement des sanctions prévues par la loi SRU, réforme du régime de cession du foncier de l'Etat pour faciliter la construction de logements par les collectivités territoriales

En matière institutionnelle sont en outre prévues : la Constitutionnalisation des principes de la loi de 1905 sur la laïcité, la réforme du Conseil supérieur de la Magistrature, du statut pénal du Chef de l'Etat pour le rendre responsable des actes commis sans rapport avec sa fonction, la suppression de la Cour de Justice de la République pour que les Ministres soient jugés comme des citoyens ordinaires...

Ce catalogue, non exhaustif d'ailleurs, laisse à penser que tout ne pourra aboutir en une seule année. Ce ne serait d'ailleurs pas souhaitable, *fast law* et *good law* faisant rarement bon ménage.

En matière législative, le changement ce serait aussi rompre avec la frénésie législative du dernier quinquennat dont on a pu apprécier les résultats douteux.

LE CASSE TÊTE DU FINANCEMENT DE L'ÉLECTION PRÉSIDENTIELLE.

Le principe du régime démocratique moderne c'est que le processus d'élection des responsables politiques ne soit pas biaisé par l'inégalité de traitement des candidats et de leurs moyens d'influence sur les électeurs.

Plus facile à dire qu'à mettre en œuvre, voire à faire admettre, s'agissant surtout de l'élection du président de la République.

Lors de la dernière, la polémique sur le temps de parole dans les médias, accordé aux « petits » candidats par le CSA en est un bon exemple. L'égalité de temps de parole entre les candidats, dès lors que le conseil constitutionnel a fait connaître la liste de ceux qui sont régulièrement autorisés à se présenter, a été tourné en ridicule, non seulement par quelques chiens de garde télévisuels* mais par le candidat sortant, en principe encore gardien des institutions.

«Je passe à la télévision à des heures extraordinaires entre des personnes que je ne connais pas, qui viennent tous les cinq ans, comme une forme de Festival de Cannes», a-t-il ironisé, lors d'une réunion publique le 9 avril à Saint-Maurice (Val-de-Marne), jugeant que cette *«démocratie formelle étonne le monde entier»*. Polémique aussi l'utilisation des moyens publics par le candidat sortant durant la période où il est de fait président et candidat. La distinction entre ce qui relève des nécessités de la fonction et ce qui facilite la vie du candidat n'est ni facile à faire ni toujours vraiment recherchée.

Problème plus difficile encore : comment assurer un financement équitable des campagnes présidentielles et sanctionner ceux qui ne respecteraient pas les règles, voire bénéficieraient de fonds ?

Si la réglementation du financement des élections présidentielles s'est progressivement affinée (plafonnement, contrôle des dépenses et validation des comptes par la Commission

des comptes de campagne, financement public et remboursement sous certaines conditions), le contrôle n'en reste pas moins difficile et la sanction des manquements plus encore dès lors qu'il s'agit de celui dont l'élection aura été proclamée et qui bénéficie donc d'une totale immunité judiciaire.

Invalider l'élection du président élu pour dépassement du plafond des dépenses reviendrait à faire prévaloir la décision d'une commission administrative sur celle du peuple français. Ne pas le faire, à se moquer de la loi.

L'inscription à l'ordre du jour d'un projet de loi de circonstance visant à diminuer le remboursement des dépenses de campagnes à la charge de l'Etat, deux mois avant les présidentielles, a été l'occasion, pour le Sénat de reposer toutes ces questions...Au grand dam du Gouvernement qui y tenait d'autant moins que, comme on le verra, cela amenait à remuer de bien mauvais souvenirs.

On trouvera ci-dessous, mes interventions en discussion générale (première et seconde lecture) ainsi que la présentation d'un amendement proposant une issue constitutionnellement acceptable à la situation qui verrait le compte de campagne d'un président de la République rejeté. Solution discutable certes, mais qui avait au moins le mérite de poser le problème.

**Confrontés à des candidats lassés de se voir traiter avec autant de mépris, en général ils n'insistent pas. Ainsi Michel Denisot et Jean Michel Apathie face à Nicolas Dupont-Aignan lors d'un « Grand journal » de Canal+ qui restera dans les annales (13/04/12).*

Des politiques ne se laissant plus piétiner par l'oligarchie médiatique, la démocratie file du bien mauvais coton !

Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, vous connaissez l'adage : *de minimis non curat praetor* : le prêteur ne s'occupe pas des petites choses. Sous la Ve République finissante, c'est l'affaire du Premier ministre.

Subordonner le retour à l'équilibre des finances publiques, par ailleurs impossible en l'absence de relance économique, à une réduction de 5 % du remboursement des dépenses des campagnes électorales est parfaitement dérisoire.

Les économies à en attendre ont l'épaisseur du trait évaluée de manière probablement aussi fantaisiste que le chiffrage des bénéfices attendus de la création du conseiller territorial.

En ce qui concerne spécifiquement les élections présidentielles, l'économie – cela a été rappelé tout à l'heure – est, à la louche, de 3,7 millions d'euros : on comprend que cela méritait bien d'engager la procédure accélérée sur ce projet de loi organique.

Mais, me direz-vous, pourquoi s'en offusquer ? Ce n'est ni la première ni, probablement, la dernière loi d'affichage vertueux, ou entorse à « *l'usage républicain selon lequel les règles d'un scrutin ne sont pas modifiées dans l'année qui le précède* ». Je cite là notre collègue Hugues Portelli qui le déplorait dans son rapport lors d'une précédente révision de la présente loi, en mars-avril 2006.

Et si, pourtant, ce projet de loi était moins innocent qu'il n'y paraît ? « *La stratégie consistant à continuer à tirer pour faire croire à l'ennemi qu'on a encore des munitions* », comme disait M. Prudhomme, semble être appliquée. Et s'il y avait quelque gain à tirer de ce projet de loi organique pour le candidat de l'Élysée ?

Après les élus qui coûtent cher – c'est un refrain de campagne connu –, voici les candidats qui grèvent les comptes de la Na-

tion ! En France, seules les dépenses de l'Élysée sont des économies !

S'il en résultait une réduction du nombre de candidats, en cas de scrutin serré, la présence au second tour pourrait en dépendre. Ce seul soupçon suffirait à justifier le rejet de ce projet de loi organique.

Mais plus fondamentalement, quitte à modifier les conditions de l'élection du « Consul » à deux mois de l'échéance, autant tenter de répondre aux problèmes que les précédentes révisions n'ont fait que contourner.

Je rappellerai donc ces problèmes.

Premier problème, comment évaluer objectivement les dépenses relatives à une élection dont la circonscription est la France et à une campagne dont l'activité du candidat ne constitue que la partie la plus visible ?

Second problème, que fait-on d'un président élu, voire d'un candidat de second tour dont le compte de campagne devrait être rejeté ? On le déclare inéligible ou on s'arrange avec le compte de campagne pour éviter que cela ne fasse trop désordre ?

Notre collègue Hugues Portelli le mentionnait déjà dans son rapport, en termes certes plus diplomatiques que moi. Je me plais à le citer : « *si le projet de loi organique étend à l'élection présidentielle la procédure de vérification des comptes de campagne en vigueur pour les autres élections en confiant à la CNCCFP la mission d'examiner ces comptes, cette assimilation au droit commun s'arrête au seuil des sanctions électorales, l'inéligibilité d'un an en cas de non-respect de la loi restant écartée pour l'élection présidentielle. [...] Comment annuler l'élection et reprendre intégralement la procédure d'un scrutin de cette importance ?* »

Il est de notoriété publique, depuis 2000 et la publication du livre de Jacques Robert, professeur émérite et ancien membre du

Conseil constitutionnel, la garde de la République, qu'il s'agit là d'un problème non pas théorique, mais bien réel.

Dans un chapitre de son ouvrage intitulé « *Les faux-monnayeurs* » – cela donne quand même le ton... –, Jacques Robert, sans mentionner alors de nom, évoque clairement, à la page 154, le côté douteux des comptes de campagne de l'élection présidentielle de 1995, parlant d'« *une curieuse impression de malaise, pour ne pas dire un sentiment désagréable d'insatisfaction* » s'agissant du contrôle de la régularité des élections législatives et présidentielles par le Conseil constitutionnel.

Le nom des candidats concernés sera évoqué publiquement en 2010 lorsque, en marge de l'enquête du juge d'instruction Renaud Van Ruymbeke sur le volet financier de l'attentat de Karachi, les enquêteurs vont saisir des documents des rapporteurs du Conseil constitutionnel qui recommandaient le rejet pur et simple des comptes de campagne d'Édouard Balladur !

La publication sur Internet de ces documents sensibles ainsi que diverses déclarations publiques de Jacques Robert et Roland Dumas, qui était alors président du Conseil constitutionnel et dont le rôle avait été décisif, permettaient d'établir quelques points on ne peut plus clairement.

Premièrement, le compte d'Édouard Balladur, qui dépassait le plafond des dépenses autorisées et avait été alimenté par un versement en espèces de 10,25 millions de francs – 1,56 million d'euros – d'origine incertaine, aurait dû être rejeté.

Deuxièmement, le compte de Jacques Chirac aurait également dû être rejeté.

Troisièmement, le montant des dépenses fut réajusté avec une dérisoire précision: Édouard Balladur est finalement à 0,25 % du plafond autorisé et Jacques Chirac – écoutez bien, mes chers collègues – à 0,034 %. C'est de l'horlogerie suisse !

Quatrièmement : il est établi que l'adage

selon lequel « *le Conseil constitutionnel filtre les moucheron et laisse passer les chameaux* » est une fois de plus vérifié. Jacques Cheminade, qui avait réalisé 0,28 % des voix au premier tour, verra, lui, son compte rejeté pour avoir obtenu un prêt sans intérêts. Privé de remboursement et condamné à restituer l'avance perçue, il se retrouve ruiné.*

Lors de l'émission télévisée Face aux Français, de Guillaume Durand, Roland Dumas fera ce commentaire : « *Jacques Cheminade était plutôt maladroit, les autres étaient adroits.* » Plus probablement, surtout, avaient-ils des d'amis mieux placés.

« *Juste avant notre vote,* – rapporte Jacques Robert dans Le Parisien du 1er décembre 2011 – *Roland Dumas a passé une heure à l'Élysée avec Jacques Chirac. Sans doute lui a-t-il dit que la situation était délicate et qu'il avait dû manœuvrer pour faire régulariser les comptes. Mon impression, c'est que Roland Dumas, Jacques Chirac et Édouard Balladur se tenaient à l'époque par la barbichette. Et que nous avons servi de caution à une belle entourloupe.* »

Le fait de faire examiner les comptes de campagne en première instance par la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques et d'autoriser cette dernière à saisir le parquet en cas de soupçon de délit, comme c'est le cas depuis 2006, règle-t-il la question ?

**Aussi ignorante que sûre d'elle, interrogeant Jacques Cheminade le 9 mars 2012 sur France Inter, Pascale Clark lui imputera à charge la manipulation dont il fut la victime en 1995 : « A l'époque vos comptes de campagne ont été invalidé [...] Combien devez-vous encore à l'Etat français...Vous nous devez de l'argent, vous nous devez de l'argent. »*

Accommodants avec les forts, intraitables avec les faibles, tels sont les oligarques médiatiques.

Aucunement, car il ne se pose pas qu'un problème de moralité publique, que tout le monde a perçu ; il se pose également une question politique de fond : peut-on renvoyer un président de la République élu pour un dépassement de compte de campagne, d'autant que l'évaluation des dépenses liées à une campagne n'a rien d'une science exacte ? Tous les intervenants qui m'ont précédé l'ont souligné.

Les dépenses des « amis », des partis qui soutiennent le candidat, les dépenses de l'État pour les candidats sortants dans les mois qui précèdent le scrutin doivent-elles être comptabilisées ? Depuis Valéry Giscard d'Estaing, qui doit largement son échec à la division de sa majorité, tous les présidents sortants ont été réélus. Cela laisse un peu pensif !

Même en cas de faits graves – valise de billets d'origine douteuse, par exemple –, imagine-t-on un procureur ouvrir une instruction contre le Président de la République, ce qui serait d'ailleurs parfaitement inconstitutionnel ?

Répondant aux auteurs du livre de Jean-Jérôme Bertolus et Frédérique Bredin, paru l'année dernière et intitulé « *Tir à vue, la folle histoire des présidentielles* » – le titre dit tout –, Roland Dumas explique parfaitement quel fut le dilemme auquel il avait été confronté en 1995.

« *La France avait besoin d'un Président de la République, observe-t-il. La France venait d'élire Jacques Chirac. Même au prix de quelques anomalies, il était là.*

Donc, annuler les élections comme cela aurait été possible, et laisser la France sans capitaine dans le contexte international, c'était une décision d'une grande importance ! Les choses ont donc été négociées, c'est vrai, mais convenablement à mon avis. On est arrivé à un consensus sur la réintégration ou l'exonération de certaines sommes, et de fait le Conseil a statué "dans sa sagesse" pour que la France ait un Président de la République. »

Peut-on pourtant se satisfaire d'un système qui institutionnalise l'hypocrisie ?

D'un système d'autant plus rigoureux pour les petits maladroits qu'il est tolérant pour les gros malins ? Certainement pas !

D'où ma proposition d'amendement, qui permettrait à la fois de sanctionner un candidat élu qui aurait eu un comportement manifestement incompatible avec la charge de Président de la République, tout en conservant à la décision son caractère politique.

Selon ma proposition, en cas de rejet du compte de campagne du candidat élu, le Conseil constitutionnel informerait les deux assemblées du fait et des motifs de la décision, à charge pour elles de mettre en œuvre ou non la procédure de destitution prévue à l'article 68 de la Constitution.

Je vous invite donc, mes chers collègues, à voter cet amendement et vous en remercie par avance.

DISCUSSION GÉNÉRALE : SECONDE LECTURE (31/01/2012).

Lors de la première lecture du présent projet de loi, notre assemblée avait apporté des éléments de réponse à deux problèmes difficiles – ignorés par la loi de novembre 1962 et soigneusement contournés lors de sa révision en 2006 –, que po-

sent les modalités d'élection du Président de la République : tout d'abord, le champ des dépenses à prendre en compte dans l'établissement des comptes de campagne ; ensuite, l'impossibilité de sanctionner un candidat élu, même en cas de comporte-

ments gravement délictueux. Suivant le Gouvernement, l'Assemblée nationale a supprimé les propositions du Sénat et rétabli le projet de loi dans sa rédaction initiale, en vertu d'arguments sur lesquels je souhaite revenir.

Premier argument : les innovations sénatoriales débordent l'objet du projet de loi initial, limité à la réduction du coût des campagnes pour le budget de l'État. Ambition limitée, en effet !

Selon le Gouvernement, ce qui est compréhensible, et les parlementaires qui le soutiennent, ce qui l'est moins, députés et sénateurs sont priés de s'occuper des seuls sujets sur lesquels le Gouvernement veut qu'ils se penchent. On connaissait le parlementarisme « rationalisé », voici le parlementarisme « rationné » !

L'argument est irrecevable, et le restera tant que la Constitution n'aura pas privé les parlementaires du droit d'amendement. C'est évidemment fâcheux, monsieur le ministre... Cela vaut d'ailleurs pour tous les amendements, et si vous souhaitez que l'on en discute d'autres, nous le ferons volontiers.

Le Gouvernement ayant décidé – et pas nous ! –, à une poignée de semaines de l'élection présidentielle, d'en modifier les modalités, autant le faire sérieusement, et traiter des vrais problèmes plutôt que des faux.

Pour présenter le deuxième argument, le mieux est de citer les propos tenus en séance publique par le rapporteur du texte à l'Assemblée nationale, Charles de La Verpillière, au sujet de dispositions votées par le Sénat : « [...] *des dispositions assez extravagantes et à la limite de l'inconstitutionnalité, comme celle selon laquelle, en cas de rejet du compte de campagne d'un candidat élu Président de la République, " le Conseil constitutionnel en informe le Parlement, afin d'apprécier si les motifs du rejet renvoient à des actes constituant un manquement manifestement incompatible*

avec l'exercice du mandat de Président de la République " ! Cela revient à réécrire la Constitution dans la loi organique ! ».

Il écrivait par ailleurs dans son rapport : « *Outre que sa rédaction est loin d'être parfaite, une telle disposition est dénuée de toute portée juridique, le Parlement demeurant tout à fait libre de mettre en œuvre ou non la procédure de destitution prévue à l'article 68 de la Constitution* ».

J'aimerais que l'on m'explique ce que sont des dispositions « *à la limite de l'inconstitutionnalité* » ! Une disposition est compatible ou incompatible avec la Constitution. Dire qu'elle est « *à la limite de l'inconstitutionnalité* » revient à parler pour ne rien dire. Ce qui, à l'évidence, était le but poursuivi...

Où réécrit-on la Constitution dans la loi organique ?

L'obligation faite au Conseil constitutionnel d'informer le Parlement du rejet du compte de campagne d'un candidat élu n'est pas d'une nature juridique différente de celle qui lui enjoint, dans la loi organique, de « *veiller à la régularité des opérations* » électorales. Ce qui s'est passé en 1995 montre que la disposition en question n'a pas moins de portée juridique que l'obligation d'information du Parlement, puisque le Conseil constitutionnel avait alors choisi de s'abstenir de veiller à la régularité des opérations électorales !

Pour le coup, si le Conseil constitutionnel pouvait saisir le Parlement, au sens strict du terme, alors oui, la Constitution aurait été violée.

L'article 68 de la Constitution n'est en rien modifié. Conformément à celle-ci, aucune injonction n'est faite aux chambres quant aux suites à donner aux informations reçues.

Une disposition dont la rédaction « *est loin d'être parfaite* » ? Que n'en propose-t-on une autre, au lieu de se défilier !

Des « *dispositions extravagantes* » ?

Et quand bien même ! Elles vaudraient largement une absence de disposition hypocrite. Elles vaudraient bien l'acceptation, de fait, d'un système qui institutionnalise l'hypocrisie, d'autant plus rigoureux pour les petits maladroits qu'il est tolérant pour les gros malins, et plus sévère à l'égard d'un conseiller général distrait que d'un Président de la République indélicat. Car telle est la question ! Dois-je rappeler à nos censeurs suffisants ce qui s'est passé en 1995, et qui remonte aujourd'hui à la surface en ondes glauques, ces valises de billets qu'ils ne veulent pas plus voir que Tar-

tuffe le sein de Dorine ?

Par manque de temps, et pour avoir largement exposé ce qui s'était passé en 1995, je me contenterai de rappeler ce court témoignage de Jacques Robert, éminent juriste, alors membre du Conseil constitutionnel, dans Le Parisien du 1er décembre 2011... [Voir citation plus haut].

Toute la question est là : faut-il se résigner à servir de caution aux futures entourloupes au motif qu'il est urgent de faire économiser 3,7 millions d'euros au budget de l'État ? Nous pensons que non !

AMENDEMENT SUR LE REJET DES COMPTES DU CANDIDAT PROCLAMÉ ÉLU.

« En cas de rejet du compte du candidat élu, le Conseil constitutionnel en informe le Parlement, afin d'apprécier si les motifs du rejet renvoient à des actes constituant un manquement manifestement incompatible avec l'exercice du mandat de Président de la République. »

Avec cet amendement, on sort de l'épicerie fine pour s'attaquer à un problème que je vais essayer de résumer en quelques mots, puisque je l'ai déjà évoqué à la tribune.

Il s'agit du cas où le compte du candidat élu – le Président de la République, donc – serait rejeté. Imaginons – la réalité a montré que ce n'était pas complètement farfelu – que son compte de campagne présente un dépassement du montant de dépenses autorisé, voire de sérieuses irrégularités.

Que fait-on alors ? Le Président de la République reste-t-il président alors même qu'il a eu des comportements manifestement incompatibles avec sa fonction ? Demande-t-on à une autorité administrative, la Commission nationale des comptes de campagnes et des financements politiques, ou

au Conseil constitutionnel, qui n'est certes pas une autorité administrative mais qui n'est pas non plus une autorité élue, de le destituer ? Cela poserait tout de même un sérieux problème, puisque le Président de la République a été élu par le peuple.

Soit on renonce à trouver une solution, on laisse les choses en l'état, soit on adopte la seule solution possible : on confie le pouvoir de décision à la seule instance capable de décider si le comportement du candidat lors de la campagne électorale est incompatible avec l'exercice de la fonction présidentielle. C'est ce que prévoit l'article 68 de la Constitution. C'est très simple. Il n'y a pas d'autre solution !

Va-t-on continuer à vivre dans l'hypocrisie la plus totale et, comme l'ont montré nos débats d'aujourd'hui, raffiner sur le sixième chiffre après la virgule pour savoir ce que l'on va compter, ne pas compter, etc. en laissant de côté le principal problème ? Est-ce qu'on continue, ou est-ce qu'on essaie d'apporter une réponse ? Est-ce qu'on se réfugie derrière des arguties juridiques – je pense qu'on arrivera à en trouver – ou est-ce qu'on essaie de porter le fer dans la plaie ? Voilà l'objet de cet amendement.

STATUT PÉNAL DU CHEF DE L'ÉTAT (15 NOVEMBRE 2011)

Le statut pénal du président de la République française est un tel sujet d'étonnement que même les présidents en place qui bénéficient de ses dispositions particulièrement protectrices éprouvent le besoin de le bricoler de temps en temps.

Ainsi (Voir Lettre du Sénat avril-juin 2007 N°11), suite aux accusations portées contre lui dans les affaires de la mairie de Paris, Jacques Chirac nomma-t-il une commission « chargée de mener une réflexion sur le statut pénal du chef de l'Etat ». Il en résultat en 2003 un projet de révision du titre IX de la constitution. Oublié au fond d'un tiroir, il reparaît en février 2007, pour être adopté quelques semaines avant les élections présidentielles remportées par Nicolas Sarkozy. Une révision (que je n'ai pas voté) qui, non seulement ne change rien au fond de l'affaire mais qui nécessite le vote d'une loi organique relatives à la destitution du président de la République en cas de manquements graves aux devoirs de sa charge.

Ce sera l'objet de la proposition de loi déposée par la nouvelle majorité sénatoriale en novembre 2011, suivie par la réactivation d'un projet de loi gouvernemental oublié jusque là et ayant même objet ! On trouvera ci-dessous mon intervention en discussion générale.

L'affaire n'est pas finie puisque la réforme du statut pénal du Chef de l'Etat pour le rendre responsable des actes commis sans rapport avec sa fonction, figure au programme de François Hollande.

Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, non seulement la définition extensive de l'irresponsabilité du chef de l'État résultant de la révision constitutionnelle de 2007 n'est pas digne d'une démocratie, mais la seule disposition permettant d'en atténuer la portée – la possibilité de destituer un Président de la République ayant manifestement manqué aux devoirs de sa charge, prévue par l'article 68 – est toujours inopérante à défaut de la loi organique nécessaire à sa mise en œuvre.

Cinq ans après, les amis de l'Élysée nous expliquent qu'« *il n'y a pas le feu au lac* », le projet de loi organique déposé depuis un an sur le bureau de l'Assemblée nationale étant prioritaire. La preuve en est qu'il sera examiné demain matin par nos collègues députés, selon le garde des sceaux... On peut donc se demander ce qui est le plus politicien dans l'affaire : la colombe que le garde des sceaux vient de tirer de sa manche avec brio, ce soir, ou la présente proposition de loi organique, que je qualifierai de « stimulus législatif » ?

Mes chers collègues, une proposition de loi valant un projet de loi, autant voter le présent texte, cela nous fera gagner du temps !

Chacun, cependant, aura compris que, le minimum du minimum étant assuré – je veux parler de l'adoption du texte permettant d'appliquer la Constitution –, les problèmes de fond restent entiers. Permettez-moi d'y revenir brièvement.

Le premier problème est la confusion entre la personne publique et la personne privée du chef de l'État, ayant pour conséquence une interprétation de plus en plus extensive de l'irresponsabilité pénale du Président de la République.

Ainsi, Jean Foyer, l'un des rédacteurs de l'article 68 de la Constitution, peut-il écrire, quelques semaines après la décision du Conseil Constitutionnel du 22 janvier 1999 : « *En tant que personne privée, le Président de la République ne bénéficie d'aucune immunité ni d'aucun privilège de juridiction. Il est pénalement et civilement responsable, comme tout citoyen, des actes commis avant le début de ses fonctions. L'affirmation paraît être remise en question par certains de nos jours, elle est pourtant juridiquement indiscutable.* »

Le Conseil constitutionnel, alors présidé par Roland Dumas, avait conclu, chacun s'en souvient, que la responsabilité pénale du chef de

l'État ne pouvait être engagée que devant la Haute Cour, pour crime de haute trahison.

Le deuxième problème est que l'inviolabilité du chef de l'État s'est progressivement étendue à ses collaborateurs et à ses proches, comme on l'a vu dans l'affaire dite des « sondages de l'Élysée », évoquée tout à l'heure, ou dans celle, que j'aime beaucoup, des « infirmières bulgares ».

Mme Cécilia Sarkozy avait alors refusé de déférer à la convocation de la commission parlementaire chargée d'éclairer cet épisode de nos relations, alors amicales, avec feu Mouammar Kadhafi. Le porte-parole de l'Élysée avait jugé que, puisque Nicolas Sarkozy ne pouvait répondre à une convocation parlementaire, « *par extension, Mme Sarkozy, puisqu'elle était son envoyée personnelle, tomb[ait] sous la même règle.* »

Le troisième problème tient au fait que le principe d'égalité de tous devant la loi est remis en cause en matière pénale, mais aussi en matière civile et administrative.

Comme l'a fait remarquer Robert Badinter, lors de la révision de 2007, « *le conjoint du chef de l'État ne pourra demander le divorce en justice, son propriétaire lui réclamer des loyers impayés, le fisc des impôts. Le [la] Président[e] s'acquittera de ses obligations s'il le veut, quand il veut. C'est le bon plaisir ressuscité !* »

Que le Président puisse divorcer par consentement mutuel ou à sa demande, mais pas à celle de son conjoint, rappelle des codes de la famille pas vraiment républicains...

« *A-t-on bien mesuré, se demandait alors Pierre Fauchon, la portée d'une telle mesure qui fait payer à des tiers le prix d'une immunité totale du Président pendant au moins dix ans, si on en juge par l'expérience des deux derniers présidents. A-t-on bien mesuré la gravité du préjudice ainsi causé et qui peut être irréparable, en particulier dans les affaires à caractère familial ?* »

Tout cela n'a rien de théorique, car c'est au moment où l'hôte de l'Élysée est élevé au rang d'intouchable qu'il se fait procédurier.

Si François Mitterrand et Jacques Chirac se sont interdit de saisir la justice, leur successeur a rompu avec leur hauteur de vue.

Mes chers collègues, essayons de faire l'inventaire : recours contre Ryanair pour « *atteinte au droit à l'image hors consentement et à des fins publicitaires* » ; plainte contre Le Nouvel Observateur pour « *faux, usage de faux et recel* », à l'occasion de la publication d'un SMS attribué à Cécilia Sarkozy – la plainte sera retirée ; constitution de partie civile dans une affaire de tee-shirt détournant l'image de Nicolas Sarkozy ; affaire de la poupée vaudou ; plainte contre l'ex-patron des renseignements généraux, Yves Bertrand, pour « *atteinte à la vie privée* » et « *dénonciation calomnieuse* » ; constitution de partie civile dans l'affaire Clearstream ; plainte pour « *escroquerie* » à la carte bleue. Peut-être en ai-je oublié...

Et je ne parle que des actions directement engagées par le Président de la République lui-même, sans évoquer les actions diligentées par le parquet ou les préfets pour « offense au chef de l'État », « à l'insu du plein gré » de ce dernier, bien évidemment !

Le représentant du parquet général près la Cour de cassation, lors de l'examen de la plainte pour escroquerie à la carte bleue, a bien résumé l'impasse dans laquelle nous a placés la révision constitutionnelle de 2007 : « *L'exercice de l'action civile par le président de la République devant une juridiction pénale [...] paraît incompatible avec l'exercice de ses pouvoirs institutionnels : le fait qu'une autorité soumette à ceux-là mêmes qui relèvent de son pouvoir de nomination le soin de trancher un litige qui concerne ses intérêts privés, est de nature à donner l'apparence aux autres parties, comme au public, que le procès n'obéit pas aux règles d'un procès équitable.* »

Monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, si nous ne pouvons malheureusement pas revenir là-dessus ce soir, faisons au moins en sorte que puissent être appliquées les règles qui ont été adoptées et qui modèrent, même de manière insuffisante, les privilèges dont bénéficie le chef de l'État.

LE BONNETEAU DES CHIFFRES

A l'ère médiatique, savoir jongler avec les statistiques, les classements et les chiffres en tous genres est devenu une discipline majeure de l'art de gouverner.

Plus les données sont nombreuses, plus on a de chance d'en trouver susceptibles de conforter votre position.

Plus les crédits ou les indices auront baissés les années précédentes, plus le moindre frémissement sera signe de progrès. C'est ce que les économistes appellent « l'effet de base ». Quant aux pourcentages, ils permettent tout : 300% de rien, c'est quelque chose et un bond significatif. 0,5% de beaucoup, c'est quelque chose seulement à partir du moment où vous dites à quelle valeur absolue renvoie ce chiffre.

Et puis il y a l'art de transformer les statistiques en réalités émouvantes. Ainsi (voir plus bas), la baisse de l'indice censé mesurer globalement la délinquance et dont tout le monde sait qu'il mesure au mieux l'activité de la police et de la gendarmerie, devient-elle autant de victimes épargnées. Tout juste si le nombre de compresses économisées n'en est pas déduit.

Le grand festival de l'art d'utiliser les chiffres, c'est évidemment l'examen du Projet de Loi de Finances.

Démonstration avec celui du budget consacré à la « mission sécurité » et sur les résultats obtenus (1er décembre 2012)

Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, chaque année, l'examen des crédits de la mission « Sécurité » et des résultats de la politique de lutte contre la délinquance me donne l'irrésistible impression d'assister à une partie de bonneteau : la bonne carte est toujours là où l'a décidé le ministre de l'intérieur !

Les chiffres officiels des effectifs de police et de gendarmerie, après avoir augmenté comme la population, soit un peu plus de 6 % entre 1998 et 2008, ont, en quatre exercices, été ramenés à un niveau inférieur à celui de 2002.

Pour le ministre de l'intérieur, cela ne signifie pas pour autant que les moyens de police et de gendarmerie ont baissé. Ils auraient simplement été mieux utilisés !

« Certes – répond-il à la Cour des comptes,

assez critique – le plafond d'emplois pour 2012 est fixé à 143 714 ETPT – équivalents temps plein travaillé –, à comparer avec un effectif réel de 143 855 au 31 décembre 2002, mais la prévision de consommation d'ETPT pour la police nationale est de 145 504 en 2011. »

Naïvement, vous vous focalisez sur les effectifs, alors que ce sont les prévisions de consommation d'équivalents temps plein travaillé qui comptent, à moins que ce ne soient les effectifs effectivement engagés sur le terrain ou ceux qui ne sont affectés ni à des tâches administratives ni à des missions de formation.

Selon ce qui arrange, les adjoints de sécurité, les gendarmes adjoints volontaires, les réservistes, les personnels de l'administration pénitentiaire chargés des transfèvements sont ou ne sont pas pris en compte.

Plus les coupes ont été fortes antérieurement, plus la moindre amélioration est célébrée : c'est la magie du pourcentage ! Et si le bon peuple peine à croire que le meilleur moyen de faire baisser la délinquance, c'est de faire maigrir les forces de police, il suffit de brouiller les cartes, autrement dit de multiplier les résultats contradictoires.

Chacun sait ici que les indicateurs globaux de délinquance n'ont aucun sens.

Mes chers collègues, vous avez constaté comme moi tout à l'heure que M. Ollier n'a pas hésité à rappeler que, selon lui, depuis 2002, cette délinquance globale a baissé de 17 %, ce qui représenterait le salut de 500 000 victimes !

Cette année, les atteintes aux biens diminuent, mais le nombre de cambriolages augmente.

Les crimes et délits en matière d'escroqueries, d'infractions économiques et financières diminuent, mais les usurpations d'identité – plus de 200 000 par an – prennent des proportions inquiétantes. Surtout, les atteintes volontaires à l'intégrité physique des personnes, qui restent quand même le premier problème d'un État de droit, continuent à augmenter, essentiellement pour des motifs crapuleux.

Plus on multiplie les indicateurs, plus il est difficile de juger objectivement des résultats des politiques menées, et plus il est facile pour le ministère de l'intérieur de présenter ceux-ci à son avantage. On le comprend !

C'est d'autant plus facile que seront regroupés dans une même catégorie des faits de gravité et d'impact sur l'opinion publique très différents. Ainsi, l'augmentation des agressions sur le personnel des transports – plus 15 % en 2010 –, aux effets, vous le savez, particulièrement calamiteux,

disparaît-elle, noyée dans un indice global hétérogène.

Dernière cause de brouillage abordée par mes collègues et que j'aurai le temps d'évoquer : le transfert de plus en plus évident des dépenses de sécurité vers les particuliers et les collectivités.

On ne sait plus à qui imputer les résultats de la lutte contre la délinquance !

En 2008, l'industrie de la sécurité privée employait 165 000 salariés, soit plus que le nombre des fonctionnaires de la police nationale, pour un chiffre d'affaires de 4,8 milliards d'euros, en croissance régulière. Selon le quotidien Les Échos, les seules industries du transport ont réalisé 137 millions d'euros de dépenses de sécurité par an.

Quant aux effectifs des polices municipales – cela a été dit tout à l'heure – ils ne cessent, eux aussi, d'augmenter.

Ils atteignent 19 370 agents en janvier 2010, contre 14 300 en janvier 2002, soit une augmentation de 35 %, alors que, dans le même temps, les effectifs de la police nationale et de la gendarmerie baissaient, ce qui n'empêche pas le Gouvernement de critiquer par ailleurs la croissance des effectifs de la fonction publique territoriale.

Enfin, il y a, bien sûr, la hausse des dépenses liées à la vidéosurveillance, encouragée par le Gouvernement.

La Cour des comptes estime à 300 millions d'euros le coût du triplement du nombre des caméras installées sur la voie publique entre 2010 et 2011.

À l'évidence, très majoritairement, les membres du groupe du RDSE ne pourront cautionner ce jeu de passe-passe, car, sauf erreur de ma part, le jeu du bonneteau est interdit dans notre pays.

ACTUALITÉS



François Hollande à la maternité de la Seyne



Draguignan: Meeting avec Arnaud Montebourg



Inaugurations Mons mars 2012



Cérémonie Gendarmerie de Toulon février 2012.



AG de l'AMRF Lyon mars 2012



Barjols: Les tripettes 2012