

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I I I I <sup>e</sup> L É G I S L A T U R E

# Compte rendu

## Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République

Mercredi

24 novembre 2010

Séance de 10 heures

Compte rendu n° 18

SESSION ORDINAIRE DE 2010-2011

- Examen de la proposition de loi, adoptée par le Sénat, relative à la solidarité des communes dans le domaine de l'alimentation en eau et de l'assainissement des particuliers (n° 2305) (M. Guy Geoffroy, rapporteur) .... 2
  - *Amendements examinés par la Commission* ..... 7
- Examen de la proposition de loi organique de M. François de Rugy, Mme Anny Poursinoff, MM. Noël Mamère et Yves Cochet relative à l'initiative législative citoyenne par droit de pétition selon l'article 11 de la Constitution (n° 2908) (M. François de Rugy, rapporteur) ..... 9
  - *Amendements examinés par la Commission* ..... 17
- Examen de la proposition de loi constitutionnelle de Mmes Martine Billard, Jacqueline Fraysse, MM. Marc Dolez, Jacques Desallangre, Roland Muzeau et Jean-Claude Sandrier garantissant la souveraineté du peuple en matière budgétaire (n° 2913) (Mme Martine Billard, rapporteure) ..... 19
- Informations relatives à la Commission ..... 24

**Présidence  
de M. Jean-Luc  
Warsmann,  
Président**



*La séance est ouverte à 10 heures.*

*Présidence de M. Jean-Luc Warsmann, président.*

*La Commission examine, sur le rapport de M. Guy Geoffroy, la proposition de loi, adoptée par le Sénat, relative à la solidarité des communes dans le domaine de l'alimentation en eau et de l'assainissement des particuliers (n° 2305).*

**M. Guy Geoffroy, rapporteur.** La proposition de loi, adoptée par le Sénat le 11 février dernier à l'initiative de M. Christian Cambon, n'a pas pour objectif de remettre en chantier la gestion de l'eau, modernisée par la loi du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques (LEMA), mais de mettre en œuvre le principe, réaffirmé par cette même loi, du droit à accéder à l'eau potable dans des conditions économiquement acceptables pour tous – comme c'est le cas déjà pour l'énergie et le téléphone.

Depuis une vingtaine d'années, la garantie du droit à l'eau repose essentiellement sur un dispositif *a posteriori* de solvabilisation des ménages rencontrant des difficultés pour le paiement de leur facture d'eau. Le texte adopté par nos collègues sénateurs, fruit d'un travail de réflexion engagé de longue date, vise à améliorer le système et à accroître les moyens mobilisables.

Mais il importe aussi de réfléchir à la mise en place, en amont, d'un mécanisme permettant aux ménages les plus en difficulté de ne pas avoir à arbitrer en défaveur du paiement de leur facture d'eau – même si, selon l'INSEE, cette dernière ne représente en moyenne que 0,8 % du budget moyen des ménages français.

En effet, au-delà de ce dispositif curatif, on pourrait envisager de mettre en place un dispositif préventif, dans le but d'éviter *a priori* que les familles se trouvent en difficulté pour assumer leurs factures d'eau – des correctifs *a posteriori* pouvant intervenir ensuite. Le texte qui nous vient du Sénat reste donc perfectible. Je vous proposerai un amendement visant à laisser la main pendant un temps limité au Gouvernement, afin qu'il approfondisse le travail remarquable effectué par le Comité national de l'eau, présidé par notre collègue et ami André Flajolet. Il serait bon que les dispositions de la présente proposition de loi – que nous allons, j'espère, améliorer – et les compléments que proposera le Gouvernement en 2011 forment un ensemble opérationnel et exemplaire garantissant l'accès à l'eau pour tous avant ce grand rendez-vous international que sera le sixième Forum mondial de l'eau, qui se tiendra à Marseille en mars 2012.

La commission des affaires économiques du Sénat a fait évoluer le dispositif de la proposition de loi qui avait été déposée par le sénateur Cambon et plusieurs de ses collègues. Alors qu'à l'origine, il s'agissait d'un texte relatif à la solidarité des communes dans le domaine de l'alimentation en eau et de l'assainissement des particuliers, il traite désormais plutôt de solidarité entre les usagers du service public de l'eau, appelés d'une manière indirecte à financer une contribution destinée, au travers des fonds de solidarité pour le logement (FSL), à assurer une aide aux ménages les plus fragiles.

En effet, des aides peuvent actuellement être accordées par le biais du Fonds de solidarité logement (FSL), dont la création en 1990 a suivi de près celle du revenu minimum d'insertion. L'objectif du FSL était de permettre l'accès au logement et la disponibilité effective du logement, par des aides notamment destinées au paiement des factures d'eau. Le

FSL est géré dans chaque département par le conseil général, en liaison avec l'ensemble des centres communaux et intercommunaux d'action sociale (CCAS-CIAS). Si l'aide sociale obligatoire est apportée par le département, *via* le FSL, nombre de communes participent par le biais de leur CCAS aux actions en faveur de l'accès à l'eau et de la solvabilité des familles ; il n'y a pas lieu de revenir sur ces initiatives.

Cette proposition de loi a pour premier avantage de dégager des moyens substantiels et contractuellement garantis pour assurer le fonctionnement de la solidarité. Initialement destinée à aider les communes et leurs CCAS-CIAS, elle prévoyait une contribution des distributeurs d'eau dans la limite de 1 % de leurs recettes. Le Sénat a préféré un dispositif permettant d'assurer, *via* les gestionnaires des services de distribution d'eau et les FSL, la solidarité au profit des usagers les plus en difficulté. Le financement de l'aide serait assuré par une contribution volontaire des opérateurs de services publics de fourniture d'eau potable et d'assainissement, plafonnée à 0,5 % du total hors taxes des redevances perçues. Ce total étant évalué à environ 10 milliards d'euros, les contributions volontaires pourraient représenter 50 millions d'euros, somme qui permettrait de couvrir l'ensemble des besoins, y compris ceux actuellement satisfaits par les gestionnaires de l'eau qui acceptent de procéder à des abandons de créances dans le cadre d'une convention.

Comme je vous l'ai déjà indiqué, ce texte pourrait être amélioré par l'ajout d'un volet préventif, afin de donner une traduction juridique complète au droit à l'accès à l'eau « *dans des conditions économiquement acceptables pour tous* » reconnu par la LEMA. Le Comité national de l'eau a travaillé de manière approfondie sur ce sujet, ce qui a conduit son président, notre collègue André Flajolet, à présenter une proposition de loi qu'un certain nombre d'entre nous ont cosignée et qu'il a pris l'initiative de transformer en deux amendements au présent texte. Un seul va être défendu, car celui qui visait à créer une allocation différentielle a été jugé irrecevable par le président de la commission des finances ; mais le Gouvernement s'est déclaré prêt à étudier la question et à éventuellement proposer des mesures concrètes au cours de l'année 2011.

La proposition de loi d'André Flajolet et l'amendement écarté en vertu de l'article 40 visaient à mettre en place un système d'allocation différentielle afin que la dépense correspondant à la quantité nécessaire d'eau ne représente pas plus de 3 % des revenus nets d'une famille, dans tous les cas. Si le Gouvernement nous permet d'y parvenir, ce sera un dispositif tout à fait novateur, permettant d'atteindre notre objectif de garantie de l'accès à l'eau pour tous.

Aussi, pour bien montrer notre volonté d'ajouter un volet préventif au texte sénatorial, je vous proposerai, lors de la réunion de la commission en application de l'article 88, un amendement prévoyant la mise en place d'une tarification sociale de l'eau – dispositif similaire aux tarifs sociaux existants dans les domaines de l'énergie ou du téléphone.

En résumé, la proposition de loi sénatoriale donne une meilleure assise au dispositif curatif. Je vous invite à la voter, avec les quelques aménagements juridiques de détail que je vais vous présenter. Je vous proposerai également d'adopter l'amendement de notre collègue Flajolet, cosigné par un grand nombre d'entre nous et donnant la main au Gouvernement – qui est d'accord sur le principe – pour adjoindre un dispositif préventif. Celui-ci pourrait être adopté dans le courant de l'année 2011, de sorte qu'en 2012, les avancées que nous appelons tous de nos vœux aient été réalisées.

**M. Jacques Valax.** Ce texte, non susceptible de rendre effectif le droit à l'eau, est manifestement insuffisant. Le rapporteur nous dit qu'il reviendra au Gouvernement de faire des propositions dans le domaine préventif ; pour notre part, nous considérons qu'il faudrait adopter dès à présent des amendements à véritable portée sociale.

Nous aurions aimé – et nous déposerons sans nul doute des amendements sur ce point – discuter du véritable enjeu, à savoir la tarification sociale de l'eau. Il faudrait selon nous poser comme principe que les premiers mètres cubes d'eau, correspondant aux besoins de première nécessité, sont facturés à un prix très bas ; les personnes qui voudraient consommer de grandes quantités – par exemple pour remplir une piscine – pourraient le faire à un coût beaucoup plus élevé. Je souhaite que nous prenions le temps de réfléchir à cette question. Peut-être pourrait-on reporter à une date ultérieure la discussion de ce texte car nous allons disposer de moins d'une huitaine de jours pour déposer des amendements.

**M. Olivier Dussopt.** Comme l'a indiqué le rapporteur, déjà de nombreux CCAS et CIAS aident les ménages qui ont des difficultés pour régler leur facture d'eau. Cette proposition de loi sénatoriale, certes intéressante mais très inaboutie, est fondée sur un principe de solidarité volontaire des communes.

La politique des services de l'eau qui ont mis en place des tarifs très bas pour les premiers mètres cubes consommés est présentée comme n'ayant d'intérêt que pour la protection de l'environnement, à travers la récompense apportée aux ménages économes dans leur consommation d'eau. Or il ne faut pas négliger l'aide aux ménages nécessiteux. N'écartons pas trop rapidement cette tarification progressive, que j'ai moi-même mise en place dans ma commune ; la gratuité sur les vingt premiers mètres cubes assure la consommation vitale annuelle des personnes âgées vivant seules avec le minimum vieillesse.

Le fait que la contribution soit volontaire et limitée à 0,5 % – initialement à 1 % – du montant des redevances et versée par la commune au gestionnaire du fonds de solidarité est un élément important car entre l'examen du texte au Sénat – sur lequel les sénateurs socialistes se sont abstenus – et aujourd'hui, le contexte a beaucoup changé. Le budget des dotations de l'État aux collectivités récemment adopté ne peut que freiner nos ardeurs en matière de contributions volontaires.

Une tarification sociale me paraît nécessaire. L'amendement de M. Flajolet n'est qu'une amorce. Allons vers un système préventif : plutôt que des aides *a posteriori*, faisons en sorte que la tarification tienne compte de la situation individuelle des ménages.

**M. Alain Cacheux.** Il existe une tarification sociale pour l'énergie et pour le téléphone, mais actuellement rien n'est prévu pour assurer l'accès à l'eau, reconnu par la LEMA comme un droit fondamental.

Le dispositif proposé dans ce texte a un caractère curatif. En cela, il rejoint ce qui se pratique déjà : de nombreux dossiers traités par le FSL se soldent par des abandons de créances par les gestionnaires. En revanche, nous manquons à l'évidence d'un dispositif préventif. Cette proposition de loi mériterait donc d'être considérablement enrichie, notamment à partir des réflexions du Comité national de l'eau.

Mais il faut aussi se poser la question de la mise en œuvre d'un tel dispositif préventif. La communauté urbaine de Lille a ainsi souhaité mettre en place un dispositif social : nous avons fait appel aux caisses d'allocations familiales, afin qu'elles le gèrent en

coordination avec les aides au logement, mais elles nous ont opposé un refus, au vu de l'encombrement de leur plan de charge.

**M. le rapporteur.** Nous devons être pragmatiques. Actuellement, les FSL interviennent en faveur du paiement des factures d'eau dans 73 départements ; les CCAS et les CIAS sont également appelés à intervenir dans ce domaine. La proposition de loi sénatoriale constitue une avancée importante, en officialisant l'action curative et en permettant qu'elle soit financée de manière solidaire par une contribution volontaire.

Mais il faut aller plus loin, et le travail effectué par le Comité national de l'eau est une bonne base. L'amendement que je vous proposerai lors de la réunion de la Commission en application de l'article 88 du Règlement amorcera la mise en place d'une tarification sociale de l'eau. Si nous souhaitons que les choses avancent, nous devons voter ce texte et demander au Gouvernement de nous faire prochainement ses propositions. Il faut savoir que les opérateurs de l'eau, qu'il s'agisse des grands distributeurs représentés par la Fédération professionnelle des entreprises de l'eau (FP2E) ou des communes regroupées au sein de la Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR), sont d'accord sur le principe d'une contribution contractualisée à hauteur de 1 % des redevances perçues – 0,5 % pour le dispositif préventif et 0,5 % pour le curatif. Par ailleurs, tous les dispositifs, en particulier celui proposé par l'amendement Flajolet, seront complexes à mettre en œuvre en raison de leur coût et du dispositif administratif à élaborer ; cela doit nous inciter à envisager de futurs prolongements à ce texte.

*La Commission en vient à l'examen des articles.*

**Article unique** (art. L. 2224-12-3-1, L. 2571-2 L. 2572-40 et L. 6213-7 du code général des collectivités territoriales) : *Subvention des opérateurs des services publics d'eau potable et d'assainissement au fonds de solidarité pour le logement*

*La Commission est saisie de l'amendement CL 3 du rapporteur.*

**M. le rapporteur.** Cet amendement rédactionnel vise à supprimer les répétitions présentes dans le texte adopté par le Sénat par rapport aux dispositions déjà prévues par la loi n° 90-449 du 31 mai 1990.

*La Commission adopte l'amendement.*

*Elle adopte ensuite l'amendement CL 4, rédactionnel, du rapporteur.*

*Puis elle examine l'amendement CL 5 du rapporteur.*

**M. le rapporteur.** Il s'agit de supprimer l'alinéa 5 relatif au rôle du maire, dont les dispositions sont soit redondantes, soit incompatibles avec le dispositif actuel de gestion du FSL.

*La Commission adopte l'amendement.*

*Puis elle adopte successivement les amendements de coordination et de précision du rapporteur CL 6, CL 7 et CL 8.*

*Enfin, elle adopte l'amendement CL 9 du rapporteur fixant la date d'entrée en vigueur du dispositif au 1<sup>er</sup> janvier 2012.*

*La Commission **adopte** l'article unique **modifié**.*

**Article additionnel après l'article unique :** *Rapport au Parlement sur la mise en place d'une allocation de solidarité pour l'eau*

*La Commission examine l'amendement CL 2 de M. André Flajolet, portant article additionnel après l'article unique.*

**M. le rapporteur.** Cet amendement, issu du travail du Comité national de l'eau et cosigné par un certain nombre d'entre nous dont votre rapporteur, demande au Gouvernement de présenter au Parlement un rapport précisant les dispositions qu'il envisage pour mettre en place un volet préventif.

*La Commission **adopte** l'amendement.*

*Titre*

*La Commission **adopte** l'amendement rédactionnel CL 11 du rapporteur modifiant et simplifiant le titre de la proposition de loi.*

*Puis elle **adopte** l'ensemble de la proposition de loi **modifiée**.*

## Amendements examinés par la Commission

**Amendement CL2** présenté par MM. André Flajolet, Jacques Alain Bénisti, Marc Bernier, Jérôme Bignon, Jean-Marie Binetruy, Étienne Blanc, Jean-Yves Bony, Mme Françoise Branget, M. Xavier Breton, Mme Joëlle Ceccaldi-Raynaud, MM. Yves Censi, Dino Cinieri, Georges Colombier, Alain Cousin, Jean-Pierre Decool, Lucien Degauchy, Jean Dionis du Séjour, Jacques Domergue, Jean-Pierre Door, Yannick Favennec, Daniel Fidelin, Jean-Claude Flory, Sauveur Gandolfi-Scheit, Guy Geoffroy, Bernard Gérard, Franck Gilard, Michel Grall, Louis Guédon, Sébastien Huyghe, Paul Jeanneteau, Marc Joulaud, Mme Geneviève Levy, M. Lionnel Luca, Mmes Christine Marin, Muriel Marland-Militello, MM. Jean-Philippe Maurer, Christian Ménard, Pierre Morel-A-L'Huissier, Alain Moyne-Bressand, Jean-Marc Nesme, Jean-Pierre Nicolas, Bertrand Pancher, Bernard Perrut, Michel Piron, Mme Josette Pons, MM. Frédéric Reiss, Jacques Remiller, Arnaud Richard, François Rochebloine, Jean-Marie Rolland, Francis Saint-Léger, Jean-Pierre Soisson, Daniel Spagnou, Lionel Tardy, Jean-Charles Taugourdeau, René-Paul Victoria, Philippe Vitel, Michel Voisin et André Wojciechowski :

*Après l'article unique*

Insérer l'article suivant :

« Dans un délai de trois mois après la promulgation de la présente loi, le Gouvernement remet un rapport au Parlement sur les modalités et les conséquences de l'application d'une allocation de solidarité pour l'eau attribuée sous conditions de ressources, directement ou indirectement, aux usagers domestiques des services publics d'eau potable et d'assainissement afin de contribuer au paiement des charges liées aux consommations d'eau au titre de la résidence principale. »

**Amendement CL3** présenté par M. Guy Geoffroy, rapporteur :

*Article unique*

Rédiger ainsi l'alinéa 3 :

« Art. L. 2224-12-3-1. – Les gestionnaires des services publics d'eau et d'assainissement peuvent attribuer une subvention au fonds de solidarité pour le logement afin de financer les aides financières relatives au paiement des fournitures d'eau ou des charges collectives afférentes mentionnées à l'article 6 de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement. »

**Amendement CL4** présenté par M. Guy Geoffroy, rapporteur :

*Article unique*

À l'alinéa 4, supprimer les mots « par le service d'eau ou d'assainissement ».

**Amendement CL5** présenté par M. Guy Geoffroy, rapporteur :

*Article unique*

Supprimer l'alinéa 5.

**Amendement CL6** présenté par M. Guy Geoffroy, rapporteur :

*Article unique*

À l'alinéa 6, substituer à la référence : « L. 2572-40 » la référence : « L. 2564-41 ».

**Amendement CL7** présenté par M. Guy Geoffroy, rapporteur :

*Article unique*

À l'alinéa 6, substituer aux mots : « ainsi rédigé » les mots « complété par les mots » et rédiger ainsi l'alinéa 7 : « , à l'exception de l'article L. 2224-12-3-1, qui est applicable à compter de la création à Mayotte du fonds de solidarité pour le logement prévu par la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 ».

**Amendement CL8 présenté par M. Guy Geoffroy, rapporteur :**

*Article unique*

À l'alinéa 9, substituer aux mots : « titres I<sup>er</sup> » les mots : « titres I<sup>er</sup>, II ».

**Amendement CL9 présenté par M. Guy Geoffroy, rapporteur :**

*Article unique*

Après l'alinéa 9, insérer l'alinéa suivant :

« II. – Le présent article entre en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2012. »

**Amendement CL11 présenté par M. Guy Geoffroy, rapporteur :**

*Titre*

Rédiger ainsi le titre de la proposition de loi :

« Proposition de loi relative à la solidarité dans les domaines de l'alimentation en eau et de l'assainissement »



*Puis la Commission examine, sur le rapport de M. François de Rugy, la proposition de loi organique de M. François de Rugy, Mme Anny Poursinoff, MM. Noël Mamère et Yves Cochet relative à l'initiative législative citoyenne par droit de pétition selon l'article 11 de la Constitution (n° 2908).*

**M. François de Rugy, rapporteur.** La réforme constitutionnelle de 2008 a modifié l'article 11 de la Constitution, afin d'introduire ce que certains ont appelé de manière un peu abusive le référendum d'initiative citoyenne. Cette idée, née sous la Révolution française, avait été formalisée dans un projet de Constitution présenté par Condorcet. Plus proche de nous, le comité Vedel, chargé de réfléchir à la réforme des institutions à la demande du Président Mitterrand, avait fait des propositions en ce sens en 1993, suivi par le comité Balladur en 2007.

Le dispositif introduit à l'article 11 est issu d'un amendement qu'avait présenté notre collègue Arnaud Montebourg, adopté en première lecture, puis modifié au Sénat et en deuxième lecture à l'Assemblée nationale. Il est anormal que cette modification de la Constitution ne soit toujours pas applicable faute de dépôt par le Gouvernement d'un projet de loi organique. Tel est le sens de cette proposition de loi organique, étant précisé, comme nous l'expliquons dans l'exposé des motifs, que nous n'aurions pas rédigé de cette façon la disposition de l'article 11 s'il s'était agi d'introduire le référendum d'initiative citoyenne.

Le champ d'application de la nouvelle procédure est le même que celui défini au premier alinéa de l'article 11 pour un référendum décidé par le Président de la République sur proposition du Gouvernement ou des deux assemblées. Mais il s'agit cette fois de référendum organisé à l'initiative d'un cinquième des membres du Parlement avec le soutien d'un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales. Cette initiative prend la forme d'une proposition de loi. Elle ne peut avoir pour objet l'abrogation d'une disposition législative promulguée depuis moins d'un an. Le Conseil constitutionnel est chargé de veiller à la régularité de l'ensemble de la procédure.

Il revient au législateur organique de déterminer les conditions de présentation de l'initiative, de préciser les conditions dans lesquelles le Conseil constitutionnel contrôle la conformité de la proposition de loi à la Constitution et de fixer les délais de la procédure. Nous considérons qu'il doit faire en sorte de ne pas restreindre davantage encore la portée du dispositif. Les seuils fixés par l'article 11 pour la mise en œuvre du droit d'initiative partagée – un dixième des électeurs inscrits, un cinquième des membres du Parlement – sont en effet très élevés, notamment par rapport au seuil d'un million de citoyens retenu dans le Traité de Lisbonne pour l'initiative citoyenne européenne. Les seuils fixés pour les référendums d'initiative populaire qui se pratiquent à l'étranger, dans un champ beaucoup plus large, sont également beaucoup plus faibles – 500 000 électeurs en Italie, 50 000 en Suisse, environ 400 000 en Californie.

Il est particulièrement choquant que près de deux ans et demi après la réforme constitutionnelle, le Gouvernement n'ait toujours pas déposé de projet de loi organique visant à rendre applicables les dispositions de l'article 11 et c'est pourquoi je vous propose d'adopter ce texte.

Pour assurer l'effectivité de ce nouveau moyen d'expression des citoyens, nous prévoyons des délais raisonnables : un an pour collecter les déclarations de soutien des électeurs et trois mois, pour chaque assemblée, pour examiner la proposition de loi.

À l'article 8, nous précisons quels peuvent être les organisateurs d'une pétition présentée à titre collectif, afin notamment d'éviter le risque d'ingérences étrangères.

Nous prévoyons un contrôle de constitutionnalité *a priori* de la proposition de loi, afin d'éviter le risque de conflit de légitimité.

S'agissant des conditions de présentation de l'initiative partagée, nous proposons également, à l'article 17, d'interdire l'organisation d'un référendum moins de trois mois avant une élection présidentielle ou des élections législatives générales. Le président Jean-Luc Warsmann s'était exprimé en ce sens lors de la discussion du projet de loi constitutionnelle.

Enfin, il nous paraît nécessaire de préciser le sens de la disposition constitutionnelle selon laquelle « si la proposition de loi n'a pas été examinée par les deux assemblées dans un délai fixé par la loi organique, le Président de la République la soumet au référendum ». L'examen étant une notion un peu floue, nous précisons qu'il doit y avoir un vote, en évoquant les différents cas de figure possibles afin d'éviter toute ambiguïté.

Nous sommes bien entendu ouverts à la discussion, tout en considérant que cette proposition de loi organique est aussi respectueuse que possible de la volonté qui nous avait animés lors de la réforme constitutionnelle de 2008.

**Mme Marie-Jo Zimmermann.** Votre proposition de loi organique est très sympathique, cher collègue, mais en 2008 vous n'aviez pas voté la réforme constitutionnelle... Ayez donc le courage de dire que vous le regrettez et que si c'était à refaire, vous la voteriez !

Êtes-vous certain que le Gouvernement ne va pas nous proposer des avancées ? Déposer une proposition de loi avant la présentation d'un projet de loi me semble quelque peu démagogique.

Il est vrai que nous n'en sommes pas à la première surprise. Je pense notamment à la question du cumul de mandats. Je serais prête à voter vos propositions de loi si vos actes étaient conformes à ce que vous proposez...

**M. Jacques Valax.** Cette proposition de loi apporte toutes les précisions nécessaires au fonctionnement de l'initiative législative citoyenne, tant sur le plan théorique que sur le plan pratique. C'est un véritable travail d'orfèvre, et je m'étonne que Mme Zimmermann puisse la qualifier de texte « sympathique ».

Nous ne sommes pas rancuniers. Effectivement nous n'avons pas voté la réforme constitutionnelle, mais pour nous inciter à la voter, on nous avait dit qu'elle nous apporterait davantage de droits ; or près de deux ans et demi après, nous constatons que le Gouvernement n'a respecté aucun de ses engagements. Comme l'a dit un constitutionnaliste que nous avons auditionné, cette proposition de loi organique n'est que la conséquence directe de la carence du Gouvernement.

Notre position de principe est très simple : il faut qu'une loi organique soit en vigueur avant les échéances électorales de 2012. Le refus du Gouvernement devra s'entendre comme le renoncement à voir s'appliquer une procédure qui est l'une des rares avancées de la révision constitutionnelle de 2008. Et votre refus de nous suivre sur ce texte apparaîtrait

comme la trahison d'une promesse faite par le constituant au peuple français ; j'ose espérer que vous ferez preuve de courage et d'honnêteté intellectuelle.

La loi organique doit respecter plusieurs impératifs. Tout d'abord, la procédure de collecte des pétitions doit assurer la plus grande liberté aux citoyens et aux associations, en même temps que la sincérité de la collecte : sur ce point, la proposition de loi apporte les garanties nécessaires. Ensuite, il convient de préciser strictement les conditions dans lesquelles l'examen de la proposition de loi par les deux assemblées pourra interrompre la procédure référendaire. Enfin, nous souhaitons que la proposition de loi référendaire ne puisse être rejetée que par un vote solennel en séance publique. Nous aurons l'occasion de défendre des amendements.

**M. Pascal Terrasse.** Je voudrais moi aussi souligner la qualité de cette proposition de loi. C'est le fruit d'un travail particulièrement sérieux, destiné à faire en sorte que la loi constitutionnelle que vous avez votée, madame Zimmermann, soit appliquée. Le Parlement est en revanche bafoué lorsque, comme il y a quelques semaines, on revient sur des lois organiques quelques années après les avoir votées, ou encore, comme nous le voyons chaque jour un peu plus, lorsque l'exécutif prend des décisions à la hussarde, sans laisser les parlementaires en débattre.

Le texte que vient de nous présenter François de Rugy vise à redonner la parole au peuple, qui se sent de moins en moins représenté – sur la réforme de La Poste ou celle des retraites, certains d'entre nous auraient souhaité l'organisation d'un référendum. Nous chercherons sans doute à l'enrichir en séance publique, mais nous nous réjouissons que d'ores et déjà, il apporte les compléments nécessaires à la loi constitutionnelle que vous avez votée.

**M. Christian Vanneste.** Pour ma part je ne voterai pas ce texte car si j'ai voté la réforme constitutionnelle, cela ne signifiait pas que j'en approuvais l'ensemble des éléments ; et je suis tellement partisan de la démocratie directe que je considère le dispositif introduit à l'article 11 comme très insuffisant, notamment du fait de sa lourdeur. À mes yeux, la démocratie directe suppose la fréquence des consultations, comme en Suisse, ou maintenant en Allemagne, ou dans nombre d'États de l'Ouest des États-Unis ; on constate que la plupart du temps, les électeurs, sur des sujets très divers, font preuve d'une grande sagesse, et surtout que l'utilisation du référendum ne perturbe pas la vie politique et ne génère pas des processus plébiscitaires.

La réforme constitutionnelle n'ayant pas été à mes yeux assez loin sur ce sujet, je souhaite que l'on n'aille pas trop vite dans la mise en pratique.

**Mme Martine Billard.** Dès lors que la réforme constitutionnelle a été votée, madame Zimmermann, il est surprenant que deux ans et demi après, le Parlement n'ait pas adopté l'ensemble des lois organiques nécessaires à son application. Les parlementaires sont dans leur rôle lorsqu'ils s'en inquiètent et formulent des propositions. En outre, il y avait un certain consensus sur la mise en place d'un référendum d'initiative citoyenne – au demeurant assez corseté par les dispositions constitutionnelles qui ont été adoptées. Le fait que la loi organique sur ce sujet se fasse toujours attendre est une atteinte à la démocratie, les citoyens étant empêchés de prendre des initiatives. C'est la raison d'être de cette proposition de loi, que nous voterons.

**M. Noël Mamère.** Cette proposition de loi consiste tout simplement à remettre debout la pyramide républicaine, en faisant en sorte que les textes que nous votons puissent

être appliqués. Vous la trouvez peut-être « sympathique », madame Zimmermann, mais elle est surtout juridiquement très structurée.

Je ne comprends pas que nos collègues de droite ne veuillent pas la voter, alors qu'ils soutiennent la proposition, formulée par le Président de la République lors de sa dernière intervention télévisée, à savoir que les citoyens soient présents dans les tribunaux correctionnels : on ne peut pas à la fois dire que les citoyens ne sont pas suffisamment associés au fonctionnement de nos institutions et refuser qu'ils se saisissent de ce qui les regarde. Cette proposition de loi donne suite à un engagement qui n'a pas été tenu ; son adoption ne peut que conforter la vitalité démocratique de notre pays, à un moment où nous souffrons d'une grave crise de confiance des citoyens envers le monde politique.

Enfin, madame Zimmermann, il ne faut pas prendre les députés pour des imbéciles. Lorsque, en vertu du « droit de tirage », l'opposition présente une proposition de loi, le Gouvernement demande un vote bloqué – cela s'est produit trois fois hier après-midi – et la majorité n'est quasiment pas représentée pendant le débat. Pas une seule de nos propositions de loi n'a été adoptée. C'est ce que j'appelle un détournement des intentions affichées et vous faites de même vis-à-vis de l'ensemble des Français.

**M. Jean-Christophe Lagarde.** Je me réjouis que M. Mamère découvre enfin des vertus – ou au moins une – à une réforme constitutionnelle qu'il n'a pas souhaité voter et qu'il semble considérer que l'échevinage constituerait également un progrès démocratique.

Je n'ai pas eu le temps, et je prie le rapporteur de m'en excuser, de prendre connaissance du détail de cette proposition de loi, mais je considère qu'il est grand temps d'agir : la réforme constitutionnelle a été votée il y a bientôt deux ans et demi ; or si l'exception d'inconstitutionnalité a déjà créé du droit et produit des effets politiques, en revanche, la capacité d'initiative des citoyens dans le processus législatif ne s'est toujours pas concrétisée. Il n'est pas raisonnable de nous expliquer que le calendrier législatif empêche de mettre en place ce droit. La législature va-t-elle se terminer sans que nous l'ayons fait ? Nos concitoyens ne pourraient pas comprendre que nous ayons voté une réforme constitutionnelle sans adopter ensuite les textes nécessaires à son application. Que ce soit à travers la proposition de notre collègue de Ruy, par la mise en place d'un groupe de travail au sein de notre commission ou par le dépôt d'un projet gouvernemental, les engagements pris par la majorité doivent être tenus.

**M. le président Jean-Luc Warsmann.** En juillet dernier, j'ai adressé un courrier au Président de la République pour souligner la nécessité d'adopter deux textes organiques, celui relatif à la procédure de destitution du Président de la République, lié à une révision constitutionnelle datant de la précédente législature, et celui dont nous parlons aujourd'hui. En réponse, j'ai été informé du prochain dépôt de ces projets de loi.

**M. Jean-Christophe Lagarde.** Apparemment, les courriers ne suffisent pas. Il faut donc agir.

**M. Étienne Blanc.** Heureusement que l'on donne du temps au temps : cela permet au Parti socialiste de se renier et à tous les groupes de gauche d'adopter aujourd'hui une position absolument contraire à celle qu'ils défendaient en 2008 sur le projet de loi constitutionnelle. Ils considéraient que nous n'allions pas assez loin, que ce droit nouveau était illusoire ; et, aujourd'hui, ils nous expliquent qu'il est urgent d'adopter un texte organique ! Il n'y a là rien de nouveau : la gauche s'était opposée à la Constitution de 1958 et

elle la pare maintenant de toutes les vertus ; en matière de retraites, elle s'était élevée contre des réformes qu'aujourd'hui elle n'envisage pas de remettre en cause...

Le Gouvernement a pris le temps d'un travail approfondi. Le projet de loi organique qu'il a élaboré a été transmis au Conseil d'État. Le texte qui nous sera présenté aura donc été mûrement réfléchi et pesé. C'est pourquoi la meilleure solution serait que ses auteurs retirent cette proposition de loi ; à défaut, il conviendrait de la rejeter.

**M. Claude Goasguen.** Je retrouve dans ce texte tous les défauts que j'avais soulignés dans le débat sur l'article 11. L'introduction de cette disposition dans la Constitution a été une erreur et je souhaite que le Conseil d'État fasse attendre le plus longtemps possible son avis sur le texte organique.

La démocratie directe est une belle idée, mais Rousseau avait bien précisé dans son *Contrat social* qu'il ne fallait surtout pas l'appliquer aux grandes nations, en particulier à la France, où elle ne pouvait avoir que des conséquences fâcheuses. L'histoire lui a donné raison puisque le seul moment où elle a été mise en application n'est pas le meilleur de notre mémoire collective : c'était en 1793.

J'ai toujours eu une vision parlementaire de la Cinquième République. Or cet article 11 est un coup porté à cette conception. Il n'est pas utile d'affaiblir un peu plus encore le Parlement par ce système dit d'initiative citoyenne. Je me réjouis cependant que cette proposition de loi me donne l'occasion, après avoir voté la réforme constitutionnelle, de manifester mon désaccord sur cet aspect de la révision.

**M. le rapporteur.** En bonne logique, Mme Zimmermann devrait voter un texte qui vise à mettre en œuvre la réforme constitutionnelle qu'elle a approuvée, sauf à considérer qu'il n'atteint pas ce but – mais au débat de fond sur ce point, elle préfère des arguties politiciennes. S'agissant du cumul des mandats, j'ai été d'autant plus à l'aise pour voter la proposition de loi de nos collègues socialistes que je ne pratique pas le cumul.

Je remercie Jacques Valax et Pascal Terrasse de leur soutien. Comme eux, je considère que si le Parlement s'interdit de prendre des initiatives, on risque d'attendre encore longtemps la concrétisation du droit inscrit dans la Constitution. Monsieur Blanc, il ne faut pas confondre l'approfondissement d'un travail et l'enterrement d'un texte... Si le Gouvernement n'a pas déposé de projet de loi organique, c'est qu'il ne souhaite pas que l'article 11 soit mis en œuvre.

La position de M. Vanneste me paraît un peu étonnante : si l'article 11 ne va pas assez loin, il représente néanmoins un premier pas ; alors pourquoi attendre ?

Je remercie mes collègues Martine Billard et Noël Mamère de leurs interventions. L'attente de nos concitoyens est grande, comme le prouve la participation de 2,5 millions de personnes à la votation citoyenne sur l'avenir de La Poste. Le Président de la République lance de nouveaux projets comme la présence des citoyens dans les tribunaux correctionnels, alors que des dispositions constitutionnelles que le Parlement a adoptées il y a plus de deux ans ne peuvent toujours pas être appliquées.

Pour compléter les propos de Jean-Christophe Lagarde, je souligne que le président Accoyer a lui-même déclaré il y a quelques semaines qu'il souhaitait que cette disposition de l'article 11 soit mise en œuvre avant la fin de la législature. Tant M. Karoutchi que M. de

Raincourt, lorsqu'ils étaient en charge des relations avec le Parlement, avaient annoncé que des projets de loi seraient déposés avant la fin l'année 2009...

Je note que M. Goasguen, dont le rousseauisme m'avait jusqu'ici échappé, est opposé à la pratique du référendum, aveu intéressant quand beaucoup se gargarisent de l'œuvre politique du général de Gaulle.

Je regrette l'absence de débat de fond avec les groupes de la majorité, que j'avais sollicités officiellement. M. Copé m'a envoyé hier la réponse de l'UMP, dont M. Blanc s'est fait le porte-parole, et le groupe Nouveau Centre n'a pas répondu. Le groupe SRC s'est exprimé en faveur de ce texte. J'ai également interrogé le nouveau Garde des Sceaux : il n'a pas été en mesure de me donner une réponse. Enfin, nous avons auditionné des professeurs de droit constitutionnel qui n'ont émis aucune objection quant à la qualité juridique de notre travail.

*La Commission passe à l'examen des articles.*

**Article 1<sup>er</sup> :** *Conditions de dépôt et de transmission d'une proposition de loi soutenue par un cinquième des membres du Parlement au Conseil constitutionnel :*

*La Commission est saisie de l'amendement CL 1 du rapporteur.*

**M. le rapporteur.** Cet amendement, qui a été suggéré par des constitutionnalistes, tend à ce qu'un parlementaire ne puisse pas revenir sur son engagement en cours de procédure.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Puis elle rejette l'article 1<sup>er</sup>.*

**Après l'article 1<sup>er</sup>**

*La Commission examine l'amendement CL 2 du rapporteur.*

**M. le rapporteur.** Il s'agit d'apporter des précisions de délais, afin notamment qu'il n'y ait pas d'interférence entre la procédure de collecte des déclarations de soutien et l'examen de la proposition de loi par le Parlement.

*La Commission rejette l'amendement.*

**Article 2 :** *Examen de la constitutionnalité d'une proposition de loi avant référendum :*

*La Commission examine l'amendement CL 3 du rapporteur.*

**M. le rapporteur.** Dans un souci de coordination, je propose de substituer à la mention du délai d'un mois le renvoi aux délais fixés par le troisième alinéa de l'article 61 de la Constitution.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Puis elle rejette l'article 2.*

**Article 3 :** *Déclaration d'inconstitutionnalité interdisant la collecte des déclarations de soutien des électeurs :*

*La Commission rejette l'article 3.*

**Article 4 :** *Déclaration de constitutionnalité autorisant les opérations de collecte des pétitions sous le contrôle du Conseil constitutionnel :*

*La Commission rejette l'article 4.*

**Article 5 :** *Publicité de la proposition de loi en vue d'organiser la collecte des déclarations de soutien des électeurs :*

*La Commission rejette l'article 5.*

**Article 6 :** *Conditions de présentation formelle des déclarations de soutien des électeurs :*

*La Commission est saisie de l'amendement CL 4 du rapporteur.*

**M. le rapporteur.** Je propose de préciser que les pétitions peuvent être établies sous forme numérique.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Puis elle rejette l'article 6.*

**Article 7 :** *Conditions requises pour être pétitionnaire :*

*La Commission rejette l'amendement rédactionnel CL 5 du rapporteur.*

*Puis elle rejette l'article 7.*

**Article 8 :** *Conditions d'habilitation des organisateurs des pétitions collectives :*

*La Commission rejette l'amendement rédactionnel CL 6 du rapporteur.*

*Puis elle rejette l'article 8.*

**Article 9 :** *Contrôle de la recevabilité des pétitions par le Conseil constitutionnel :*

*La Commission rejette l'article 9.*

**Article 10 :** *Contrôle des conditions liées au nombre minimal de signatures :*

*La Commission rejette l'article 10.*

**Article 11 :** *Conséquences du recueil d'un nombre insuffisant de signatures :*

*La Commission rejette l'article 11.*

**Article 12 :** *Conséquences du recueil d'un nombre suffisant de signatures :*

*La Commission rejette l'article 12.*

**Article 13 :** *Conséquences de l'absence d'examen de la proposition de loi par la première assemblée saisie :*

*La Commission rejette l'article 13.*

**Article 14 :** *Conséquences de l'adoption de la proposition de loi par la première assemblée saisie :*

*La Commission rejette l'article 14.*

**Article 15 :** *Conséquences du rejet de la proposition de loi par la première assemblée saisie :*

*La Commission rejette l'article 15.*

**Article 16 :** *Suspension du délai d'examen ouvert à chaque assemblée en dehors des sessions ordinaires :*

*La Commission rejette l'article 16.*

**Article 17 :** *Impossibilité d'organiser un référendum moins de trois mois avant les élections présidentielles et législatives :*

*La Commission est saisie de l'amendement CL 7 du rapporteur.*

**M. le rapporteur.** Cet amendement apporte une exception à l'interdiction d'organiser un référendum d'initiative partagée dans les trois mois précédant une élection présidentielle ou des élections législatives générales, en précisant qu'il peut avoir lieu le même jour, comme cela se fait dans certains pays étrangers.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Puis elle rejette l'article 17.*

**Article 18 :** *Surveillance des opérations de référendum par le Conseil constitutionnel :*

*La Commission rejette l'article 18.*

**Article 19 :** *Modalités d'application de la loi :*

*La Commission rejette l'article 19.*

**Article 20 :** *Gage de la proposition de loi organique :*

*La Commission rejette l'article 20.*

*Enfin elle rejette l'ensemble de la proposition de loi organique.*

\*

\* \*



## Amendements examinés par la Commission

### Amendement CL1 présenté par M. François de Rugy, rapporteur :

*Article 1<sup>er</sup>*

Compléter l'alinéa 2 par la phrase suivante :

« En aucun cas la proposition de loi et les signatures ne peuvent faire l'objet d'un retrait après leur transmission au Conseil constitutionnel. »

### Amendement CL2 présenté par M. François de Rugy, rapporteur :

*Après l'article 1<sup>er</sup>*

Insérer l'article suivant :

« Un membre du Parlement ne peut transmettre au Conseil constitutionnel une proposition de loi mentionnée au troisième alinéa de l'article 11 de la Constitution tant que celle qu'il a précédemment transmise n'a pas été, à l'issue du délai de douze mois fixé par le premier alinéa de l'article 6, examinée par les deux assemblées ou soumise à référendum.

« Les deux assemblées ne peuvent examiner la proposition de loi mentionnée au troisième alinéa de l'article 11 de la Constitution après sa transmission au Conseil constitutionnel et pendant le délai fixé par le premier alinéa de l'article 6 pour les opérations de collecte des déclarations de soutien des électeurs inscrits sur les listes électorales. »

### Amendement CL3 présenté par M. François de Rugy, rapporteur :

*Article 2*

À l'alinéa 2, substituer aux mots « dans le délai d'un mois », les mots « dans les délais fixés par le troisième alinéa de l'article 61 de la Constitution ».

### Amendement CL4 présenté par M. François de Rugy, rapporteur :

*Article 6*

Substituer à l'alinéa 2 les deux alinéas suivants :

« Les pétitions peuvent être présentées à titre individuel ou collectif. Elles doivent être établies par écrit, sous quelque forme que ce soit, et adressées au Conseil constitutionnel. L'écrit sous forme numérique est admis au même titre que l'écrit sur support papier, sous réserve que puisse être dûment identifiée la personne dont il émane et qu'il soit établi et conservé dans des conditions de nature à en garantir l'intégrité.

« Elles doivent être datées et comporter le nom, le prénom, la date et le lieu de naissance, l'adresse et la signature de chaque pétitionnaire ainsi que le nom de la commune ou du consulat sur les listes électorales de laquelle il est inscrit. »

### Amendement CL5 présenté par M. François de Rugy, rapporteur :

*Article 7*

I. – Après les mots : « citoyens français », insérer le mot : « majeurs ».

II. – En conséquence, supprimer les mots : « âgés de dix-huit ans accomplis, ».

III. – Substituer aux mots : « , inscrits sur les listes électorales », les mots : « et inscrits sur les listes électorales ».

IV. – En conséquence, supprimer les mots : « et n'étant dans aucun cas d'incapacité prévu par la loi ».

**Amendement CL6 présenté par M. François de Rugy, rapporteur :**

*Article 8*

- I. – À l’alinéa 2, après les mots : « personne physique », insérer le mot : « majeure ».
- II. – En conséquence, à l’alinéa 2, supprimer les mots : « âgés de dix-huit ans accomplis, ».
- III. – À l’alinéa 2, substituer aux mots : « , inscrite sur les listes électorales », les mots : « et inscrite sur les listes électorales ».
- IV. – En conséquence, à l’alinéa 2, supprimer les mots : « et n’étant dans aucun cas d’incapacité prévu par la loi ».

**Amendement CL7 présenté par M. François de Rugy, rapporteur :**

*Article 17*

Après l’alinéa 3, insérer l’alinéa suivant :

« Par dérogation aux alinéas précédents, le Président de la République peut soumettre à référendum une proposition de loi en application du cinquième alinéa de l’article 11 de la Constitution les jours où il est procédé à l’élection du Président de la République ou au renouvellement général des députés. »

*Enfin, la Commission examine, sur le rapport de Mme Martine Billard, la proposition de loi constitutionnelle de Mmes Martine Billard, Jacqueline Fraysse, MM. Marc Dolez, Jacques Desallangre, Roland Museau et Jean-Claude Sandrier garantissant la souveraineté du peuple en matière budgétaire (n° 2913).*

**Mme Martine Billard, rapporteure.** Cette proposition de loi constitutionnelle vise notamment à répondre à la décision prise par la Commission européenne de proposer cinq règlements et une directive dont les conséquences seront importantes pour notre budget national. Plus précisément, quatre textes constituent le pilier « surveillance et assainissement des budgets nationaux » dont une proposition de directive sur les exigences applicables au cadre budgétaire des États membres. On prend prétexte de la crise financière pour justifier des mesures tendant à contrôler *a priori* l'élaboration des budgets nationaux.

Nous proposons de réaffirmer, dans le titre de la Constitution consacré à l'Union européenne, le fait que les transferts de compétence consentis au profit de l'Union ne doivent pas remettre en cause l'exercice de la souveraineté budgétaire par le Parlement français. La souveraineté du peuple en matière budgétaire, liée aux origines de la Révolution, constitue en effet un principe fondamental de notre République. La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen dispose en son article XIV que « *Tous les citoyens ont le droit de constater par eux-mêmes ou par leurs représentants la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée.* » La Constitution de 1791 reconnaissait au Corps législatif le pouvoir de fixer les dépenses publiques et d'établir les contributions publiques en en déterminant la nature, la quotité, la durée et le mode de perception ; elle exonérait du mécanisme de veto royal les lois concernant les contributions publiques. Les Constitutions de nos Républiques successives n'ont jamais remis en cause le vote du budget par le Parlement. C'est une prérogative dont il ne saurait aujourd'hui se laisser déposséder.

Les projets de loi de finances sont, avec les projets de loi organique et les projets de loi de financement de la sécurité sociale, les seuls qui ne peuvent être adoptés par voie d'ordonnance, sur le fondement d'une habilitation accordée au Gouvernement en vertu de l'article 38 de la Constitution : il ne peut, en cette matière, y avoir de délégation.

Or notre souveraineté budgétaire est menacée par la mise en place du « semestre européen » à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2011.

Aujourd'hui, dans le cadre de la surveillance multilatérale prévue par le pacte de stabilité et de croissance – article 121 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne –, les États membres de l'Union soumettent à la Commission et au Conseil chaque année, avant le 1<sup>er</sup> décembre, un programme de stabilité établissant notamment les objectifs budgétaires et les perspectives économiques de l'État pour l'année en cours et, au moins, les trois années suivantes. Le Conseil examine chaque programme et donne une opinion, en tenant compte des considérations formulées par la Commission ainsi que par le Comité économique et financier.

Dans sa communication du 12 mai 2010, la Commission a proposé, au titre du volet préventif, la mise en place d'un « semestre européen » « *afin que les États membres mettent en œuvre une coordination [des politiques économiques] en amont au niveau européen lors de la préparation de leurs programmes nationaux de stabilité et de convergence, y compris leurs budgets et leurs programmes nationaux de réforme* ».

La Commission argue que la prévention est préférable à la correction. Dès l'année 2011, le calendrier de surveillance devrait être le suivant : en début d'année, sans doute fin février ou début mars, le Conseil Ecofin émettrait, sur la base d'un rapport de la Commission, des recommandations horizontales par groupe de pays concernant les grandes orientations de politique budgétaire, destinées à être suivies par les États membres dans la confection de leurs programmes de stabilité ; à la mi-avril ou au plus tard fin avril, les États enverraient aux institutions communautaires leurs programmes de stabilité ainsi que les programmes nationaux de réforme ; dans la première quinzaine de juin, la Commission rendrait un avis public sur les programmes de stabilité nationaux, sur la base duquel des négociations informelles seraient menées entre États pour préparer l'avis du Conseil ; au plus tard fin juillet, ce dernier rendrait son avis sur les programmes de stabilité.

Il faudrait donc finaliser l'élaboration des budgets nationaux au cours du second semestre en tenant compte des observations et recommandations émises par les institutions européennes.

Si les dispositions du pacte de stabilité et de croissance constituaient déjà une forme de subordination des États membres à des exigences et contraintes extérieures, le renforcement proposé à travers le « semestre européen » vise clairement, en prenant prétexte de la crise économique et financière, à opérer une mise sous tutelle budgétaire et économique des États membres. C'est d'autant moins acceptable à nos yeux que l'Union mène une politique que nous désapprouvons totalement, libérale et marquée par le démantèlement des services publics.

En vertu de l'article 3 de la Constitution, « *La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum. Aucune section du peuple ni aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice.* » Ces dispositions constitutionnelles nous paraissent poser un principe absolu, auquel des dérogations ont néanmoins été apportées en raison de la participation de la France aux Communautés européennes et à l'Union européenne.

En 2008, le constituant a agrégé au sein de l'article 88-1 de la Constitution l'autorisation de participer à l'Union européenne dans les conditions prévues par le traité et de l'autorisation de consentir aux transferts de compétences nécessaires. Ce nouvel article 88-1 est donc ainsi rédigé : « *La République participe à l'Union européenne constituée d'États qui ont choisi librement d'exercer en commun certaines de leurs compétences en vertu du traité sur l'Union européenne et du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, tels qu'ils résultent du traité signé à Lisbonne le 13 décembre 2007.* »

Notre proposition de loi constitutionnelle a pour but d'éviter que par le biais de règles nouvelles, en apparence relativement anodines, l'élaboration du budget annuel de la France soit soumise à une supervision trop étroite ainsi qu'à des orientations contraignantes déterminées par Bruxelles. Dans un rapport d'information de la commission des affaires européennes sur le gouvernement économique européen, nos collègues Christophe Caresche et Michel Herbillion appelaient eux-mêmes « *les institutions européennes et les gouvernements nationaux à prévoir et mettre en œuvre un ensemble de mesures d'information des citoyens, afin de renforcer la légitimité démocratique du nouveau système et d'empêcher qu'il soit perçu comme une ingérence excessive de l'Europe dans les budgets nationaux ou comme une contrainte supplémentaire exercée au nom de celle-ci.* ». Ils pensent sans doute comme nous que le peuple français n'accepterait pas la mise sous tutelle du budget de la nation.

**M. Michel Hunault.** Je ne comprends pas très bien cette proposition de loi. Que l'Union européenne s'emploie à coordonner les politiques budgétaires des États membres, alors qu'il existe une monnaie commune et que certains de nos partenaires sont dans la situation économique et financière que l'on sait, me paraît naturel.

Hier dans l'hémicycle, notre collègue Dupont-Aignan préconisait quant à lui la sortie de l'euro. Mme Lagarde lui a répondu en expliquant les vertus de la monnaie commune.

Certes nous sommes tous libres de déposer des propositions de loi, mais j'ai du mal à comprendre que l'on s'oppose à la coordination des politiques budgétaires. Au contraire, nous avons besoin d'harmonisation et de régulation. Si, à l'initiative du Président Sarkozy, l'Union européenne n'avait pas eu les bons réflexes permettant de coordonner la riposte face à la crise et si, au niveau national, 238 députés de la majorité n'avaient pas voté au mois de septembre 2008 un plan de sauvetage du système financier, nous nous serions dirigés tout droit vers la catastrophe. Dans le contexte actuel, le vote de cette proposition de loi constituerait un bien mauvais signal.

**M. Jérôme Lambert.** Étant membre de la commission des affaires européennes, j'ai eu connaissance du rapport de nos collègues Caresche et Herbillon, dont je ne retiendrai pas les seules phrases critiques qui viennent d'être citées.

« En matière budgétaire cependant, le Parlement reste souverain » : telle est la première des deux phrases que cette proposition de loi vise à insérer dans la Constitution. Or cela va sans dire. Les récentes décisions prises au niveau européen n'y changent rien. Qu'a dit le Conseil Ecofin le 7 septembre 2010 ? *« Le nouveau cycle semestriel débutera chaque année en mars sur la base d'un rapport de la Commission. Le Conseil européen recensera les principaux défis économiques et formulera des conseils stratégiques sur les politiques budgétaires à moyen terme. Dans le même temps, les États membres élaboreront des programmes nationaux de réforme décrivant les mesures qu'ils prendront dans des domaines tels que l'emploi et l'inclusion sociale. En juin et en juillet, le Conseil européen et le Conseil Ecofin formuleront des conseils sur les politiques à suivre avant que les États membres ne mettent au point leurs budgets pour l'année suivante. »*

Le Conseil européen, donc, ne formulera que des conseils. Je ne vois pas en quoi notre budget national serait mis sous tutelle. Notre Parlement demeurera souverain. Le fait de recueillir des avis et des conseils me semble, d'une façon générale, utile et nécessaire. Libre à nous, ensuite, de les suivre ou non – éventuellement au risque de s'exposer à une procédure de sanction.

**M. François de Rugy.** La question de la souveraineté dans l'Union européenne, y compris en matière économique et financière, ne peut plus être éludée, mais elle est à nos yeux indissociable de celle de la solidarité au sein de l'Union. Alors qu'aujourd'hui cette solidarité se manifeste de façon concrète à l'égard d'États membres en difficulté, on voit bien que la souveraineté, dans un système solidaire, ne peut être étroitement nationale : elle doit être partagée.

Comment concevoir la coordination des politiques économiques et budgétaires si on en refuse le principe même ? Quelle peut être la solidarité dans ces conditions ? Hier, lors des questions au Gouvernement, les réponses de la ministre de l'économie au sujet de l'Irlande ne m'ont pas convaincu. La fortune économique de l'Irlande au sein de l'Union européenne a été notamment liée au fait que son taux d'imposition sur les bénéfices des sociétés était beaucoup

plus faible que celui de ses partenaires ; les écologistes, que ce soit en France, dans d'autres pays ou au Parlement européen, expriment le souhait que la solidarité s'exerce à l'égard de l'Irlande mais demandent une réciprocité : ce pays doit modifier sa fiscalité. On ne peut jouer sur les deux tableaux : un jour la mise en concurrence des systèmes fiscaux, un autre la solidarité financière...

S'agit-il pour autant d'une atteinte à la souveraineté du Parlement irlandais ? Si, *a posteriori* – c'est-à-dire après nous être engagés à la soutenir financièrement –, nous laissons l'Irlande voter un budget qui laisse inchangés les taux d'imposition sur les bénéficiaires des sociétés, nous maintenons l'ambiguïté et l'hypocrisie. Il ne faut pas, selon ce qui arrange, brandir alternativement la souveraineté nationale et la solidarité européenne.

Le débat est assurément difficile. Tout le monde est attaché à la souveraineté des peuples et le système européen n'est pas satisfaisant d'un point de vue démocratique. Ce n'est pas une raison, selon nous, pour s'interdire de pratiquer au sein de l'Union la solidarité et la coordination économique et financière. On remettrait alors en cause le projet même d'Union européenne – qui n'est pas celui d'une zone de libre-échange entre États souverains, conception dont je doute qu'elle soit celle des auteurs de la proposition de loi constitutionnelle.

**M. Pascal Terrasse.** François de Rugy a dit l'essentiel.

Nous nous inscrivons tous, je pense, dans la logique de souveraineté budgétaire des États. Mais cela ne vaut que dans la mesure où l'État est dans une situation financière saine. Quand une famille est surendettée, un service se charge de l'accompagner et d'essayer de lui donner les clés de son désendettement : il est bon qu'il en aille de même pour un État.

Que l'on fasse fonctionner la solidarité au sein de l'Union européenne me paraît être un minimum. Demain, il faudra aussi que le rôle du FMI soit renforcé. Son directeur général lui-même estime que l'on ne peut s'en tenir à des organisations régionales – Europe, Asie, Amérique – et qu'il faut penser une régulation à l'échelle mondiale. Dans un contexte de compétition entre les monnaies, il faudra inévitablement mettre en place des arbitres. Restreindre nos politiques monétaires et budgétaires à l'État-nation est un contresens historique.

Nous sommes néanmoins sensibles à la question soulevée par cette proposition de loi constitutionnelle. Le débat méritait d'être ouvert. Nous ne pouvons pas voter ce texte en l'état, mais voter contre serait une erreur. Nous allons donc nous abstenir, en attendant le débat en séance.

**M. Étienne Blanc.** Ce texte, si on le lit avec attention, paraît assez extraordinaire...

L'exposé des motifs voue aux gémonies le Fonds monétaire international. Il est assez plaisant de voir présenter M. Strauss-Kahn comme un thuriféraire du libéralisme le plus avancé. En revanche, il est un peu inquiétant de lire une apologie de Robespierre, même à propos du veto royal : il est rarement cité dans les textes officiels...

On nous propose une sorte d'Europe à la carte, ce que nos engagements internationaux et les traités que nous avons ratifiés nous interdisent. Ce texte serait à coup sûr censuré par le Conseil constitutionnel. Bien entendu, nous voterons contre.

**Mme Sandrine Mazetier.** L'exposé des motifs est une ode magnifique. J'ai beaucoup de respect pour Martine Billard, et l'exercice auquel elle s'est livrée éveille toute ma sympathie.

Cela étant, l'erreur centrale de l'exposé des motifs, qui se retrouve dans la proposition de loi constitutionnelle, est de ne pas chercher les responsabilités là où elles sont. On parle des institutions internationales, de l'Union européenne, mais on ne pointe pas les partis pris politiques. Cela revient à tromper nos concitoyens en dédouanant la droite de ses responsabilités.

On en appelle à la souveraineté du peuple mais quand, à l'issue de la crise grave qu'il a dû affronter, le peuple grec décide souverainement de reconduire le PASOK, et même de faire basculer à gauche la ville d'Athènes, on trouve qu'il n'est plus tout à fait souverain !

Bref, j'estime que cette proposition est une erreur stratégique et tactique. Nous ne prendrons pas part au vote.

**Mme Maryse Joissains-Masini.** Étant très attachée à la souveraineté nationale, je voterai en faveur de ce texte.

**Mme la rapporteure.** Évitions les faux débats : les signataires de cette proposition de loi constitutionnelle ne sont pas pour la sortie de l'euro, et ils sont pour une coordination.

Il reste que le *dumping* fiscal encouragé par l'Union européenne a provoqué la crise grecque puis celle de l'Irlande. Les pays de l'Union ont été poussés à réduire leurs impôts ; et c'est bien la baisse des recettes, et non l'augmentation des dépenses, qui explique les déficits constatés. Comment, avec cette politique libérale menée au niveau de l'Union, construire une Europe orientée vers la justice sociale, l'écologie et la démocratie ?

Dans la proposition de directive relative aux exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres, il est prévu des tableaux d'indicateurs concernant notamment le coût du travail – l'exigence étant de toujours abaisser les salaires et les cotisations – et les réformes structurelles en matière de retraites et de santé. Il s'agit bien de sujets politiques. Voilà pourquoi nous ne voulons pas d'un contrôle *a priori* des budgets, qui interdirait de mener une politique différente.

*La Commission examine l'article unique de la proposition de loi constitutionnelle.*

**Article unique** (article 88-2 de la Constitution) : *Affirmation de l'intangibilité de la souveraineté budgétaire du Parlement*

*La Commission rejette l'article unique et, partant, la proposition de loi constitutionnelle.*

*La séance est levée à 11 heures 45.*

### **Informations relatives à la Commission**

La Commission a nommé *M. Patrice Verchère*, membre de la mission d'information sur la protection des droits de l'individu dans la révolution numérique en remplacement de M. Charles-Ange Ginesy, démissionnaire.



### **Membres présents ou excusés**

*Présents.* - M. Manuel Aeschlimann, M. Abdoulatifou Aly, Mme Brigitte Barèges, Mme Delphine Batho, M. François Bayrou, M. Jacques Alain Bénisti, Mme Martine Billard, M. Étienne Blanc, M. Serge Blisko, M. Claude Bodin, M. Marcel Bonnot, M. Bernard Brochand, M. Alain Cacheux, M. François Calvet, M. Éric Ciotti, M. Jean-Michel Clément, M. Bernard Derosier, M. Éric Diard, M. Julien Dray, M. Olivier Dussopt, M. Jean-Paul Garraud, M. Guy Geoffroy, M. Charles-Ange Ginesy, M. Claude Goasguen, M. Philippe Goujon, M. Philippe Houillon, M. Guénaël Huet, M. Michel Hunault, Mme Maryse Joissains-Masini, M. Jean-Christophe Lagarde, M. Jérôme Lambert, M. Charles de La Verpillière, M. Bruno Le Roux, Mme Sandrine Mazetier, M. Pierre Morel-A-L'Huissier, Mme Sylvia Pinel, M. Didier Quentin, M. Jean-Jack Queyranne, M. Dominique Raimbourg, M. Bernard Roman, M. François de Rugy, M. Jean-Pierre Schosteck, M. Georges Siffredi, M. Éric Straumann, M. Pascal Terrasse, M. Jean Tiberi, M. Daniel Vaillant, M. Jacques Valax, M. André Vallini, M. Christian Vanneste, M. François Vannson, M. Michel Vaxès, M. Patrice Verchère, M. Jean-Sébastien Vialatte, M. Alain Vidalies, M. Jean-Luc Warsmann, Mme Marie-Jo Zimmermann, M. Michel Zumkeller

*Excusés.* - M. René Dosière, M. Philippe Gosselin, Mme Marietta Karamanli, M. Philippe Vuilque

*Assistait également à la réunion.* - M. Noël Mamère