

Réforme de nos institutions : *Danger !*

« ...il est quelquefois nécessaire de changer certaines lois... et lorsqu'il [le cas] arrive, il n'y faut toucher que d'une main tremblante... »

(Montesquieu)

Si je ne suis pas opposé au principe d'apporter des modifications aux règles de droit en vigueur et, en premier lieu, à notre loi fondamentale, de même qu'à l'organisation et au fonctionnement de certaines de nos institutions situées hors du champ constitutionnel, pour autant ces réformes ne doivent pas remettre en cause, à mes yeux, les grands équilibres de la Ve République, tels que voulus et mis en œuvre par le général de Gaulle et les constituants de 1958.

Il en va du maintien de notre régime juridique parlementaire, fondé sur la responsabilité du premier ministre devant le Parlement aux pouvoirs pleinement reconnus et de la représentation des territoires, déjà mise à mal par plusieurs réformes antérieures.

Or, l'évolution à laquelle nous assistons est celle d'un glissement, qui ne porte pas son nom, vers un régime... hyper présidentiel.

Deux lignes rouges que le Sénat n'acceptera pas de franchir

Malgré tous les défauts que l'on a pu lui prêter à sa naissance, la Constitution de la Ve République a incontestablement assuré une stabilité institutionnelle que les précédentes constitutions avaient échoué à garantir.

Elle n'en est pas moins un cadre souple, révisé à 24 reprises depuis son élaboration, qui a su s'adapter à l'évolution de la société française et déjà, s'agissant de la révision de 2008, au besoin de moderniser nos institutions tout en renforçant les pouvoirs du Parlement.

Si la réforme que le Gouvernement envisage repose, en réalité, sur trois projets de loi, constitutionnelle, organique et ordinaire, je m'attarderai sur deux de ses dispositions lesquelles, si elles étaient votées en l'état, auraient pour effet d'accentuer la fracture territoriale et d'affaiblir le Parlement.

La représentation des territoires

Avec l'introduction d'une dose de proportionnelle dans l'élection des députés et la limitation du cumul des mandats, la réduction de 30% du nombre de parlementaires est probablement l'une des mesures les plus emblématiques aux yeux des français mais qui, "paradoxalement" ne nécessitera pas une révision de la Constitution, pouvant être adoptée selon une procédure législative ordinaire.

Promesse de campagne que partageaient un grand nombre de candidats à l'élection présidentielle, quelle que soit, d'ailleurs, leur couleur politique, elle est présentée comme

un moyen de renforcer l'efficacité du travail parlementaire et a aussi - peut-être même principalement - une portée symbolique, car elle démontre que la représentation nationale est en capacité de se réformer. Ce que je peux comprendre.

Or, l'objectif de réduire d'un tiers le nombre d'élus nationaux - en passant de 577 à 404 députés et de 348 à 244 sénateurs - pourrait être acceptable à la condition qu'il aille de pair avec un renforcement des moyens mis à disposition du Parlement dans l'exercice de ses missions, en particulier celle de contrôle de l'action du Gouvernement. Mais également qu'il garantisse la **représentation des parlementaires sur les territoires**, en maintenant au minimum deux députés et deux sénateurs dans le plus possible de départements les moins peuplés, au risque, si tel n'était pas le cas, d'accentuer la fracture territoriale et d'éloigner toujours plus le monde rural de ses représentants élus.

Dans le cadre de sa compétence de représentant des collectivités territoriales, le Sénat sera particulièrement vigilant à ce qu'il en soit ainsi, faisant de cette disposition la **première ligne rouge qu'il n'acceptera pas de franchir**.

Le rôle du Parlement et le bicamérisme

S'agissant de la réforme constitutionnelle en tant que telle, le projet de loi entend notamment renforcer l'indépendance du Conseil supérieur de la magistrature, supprimer la Cour

le lieu de l'exercice d'un pouvoir indépendant, celui de légiférer et du débat démocratique, parfois long et dense, duquel sont issues les lois qui contribuent à façonner notre vie au quotidien.

Deuxième ligne rouge que la Haute assemblée n'acceptera pas de franchir.

Au Congrès de Versailles : Une dérive institutionnelle annoncée

C'est à la plus grande surprise de l'ensemble des députés et sénateurs réunis en Congrès à Versailles, le 9 juillet dernier, que le président de la République a annoncé qu'il avait demandé au Gouvernement que soit déposé un amendement au projet de loi constitutionnel lui permettant, au terme de son intervention, dès le prochain Congrès... devenu un exercice annuel, de participer aux débats des groupes politiques.

Inutile de rappeler que, jusqu'à ce jour, cette faculté est réservée au seul premier ministre, incarnant la majorité, telle qu'elle ressort des élections législatives. C'est dans ce cadre qu'il peut engager la responsabilité de son Gouvernement devant l'Assemblée nationale notamment sur son programme ou une déclaration de politique générale.

En prenant cette décision, le président de la République institue un nouveau "rendez-vous" avec les élus de la Nation, imitant en cela le discours de l'Union aux Etats-Unis.

Autant de prémices d'un glissement "insidieux" de notre régime parlementaire vers un régime hyper présidentiel sans réel contre-pouvoir.

La réforme de nos institutions donnera lieu, dans les mois à venir, à de nombreux échanges souvent controversés. Ils le seront d'autant



Lors de la réunion, le 9 juillet 2018, du Parlement en Congrès à Versailles.

plus que la procédure de révision de la Constitution, définie à son article 89, prévoit que le projet doit être voté par les deux assemblées en des termes identiques avant de pouvoir être soumis à approbation par référendum ou par le Parlement réuni en Congrès. Dans ce cas, le texte n'est approuvé que s'il réunit la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés.

Cette réforme ne pourra donc aboutir que si nous parvenons à trouver un compromis acceptable par tous. La volonté de moderniser notre cadre institutionnel nécessitera, dans le même temps, que soient préservés ses équilibres essentiels.

Dans cette période, le Sénat affirmera, comme il l'a fait au cours des mois écoulés, ce qui fait son identité en prenant part, en toute indépendance, avec force et dans l'intérêt général, à la diversité des opinions exprimées.

De vous à moi



Comme chaque année, j'ai le plaisir de vous transmettre ma lettre d'information "Les échos du Sénat" qui retrace l'essentiel de mon activité, tant à Paris que dans les Alpes-Maritimes, pour la session parlementaire qui s'achève.

Session qui aura été marquée, dans le courant du mois de juillet, par quatre moments politiques qui méritent que l'on s'y arrête, parce que symptomatiques d'une évolution de notre démocratie et du régime parlementaire à laquelle je ne peux adhérer.

Qu'il s'agisse de la réunion du Parlement en Congrès à Versailles, de la présentation devant les assemblées du premier volet de la réforme de nos institutions ou du texte relatif à la lutte contre la manipulation de l'information et de ce qui est devenu "l'affaire Benalla", nous assistons bien à l'affirmation progressive d'une présidentialisation renforcée et aux prémices d'un régime hyper présidentiel... la responsabilité politique en moins.

Les agissements, au plus haut sommet de l'Etat, du collaborateur élyséen du président de la République n'en sont, à mes yeux, qu'une expression condamnable.

De grâce, ne devenons pas une démocratie aux allures "jupitériennes" - pour reprendre cette formule - et aux tentations autocratiques.

Sur tout cela je reviendrai, de même que sur mes travaux au Sénat et dans notre département.

Je vous présenterai, à travers quelques aperçus, mes diverses interventions, mes réflexions sur la réforme à venir de l'audiovisuel public ou mes actions en faveur du patrimoine et de la défense des territoires.

Avant cela, permettez-moi de vous souhaiter un très bel été.

Bien fidèlement,

Jean-Pierre Leleux

Le rôle d'équilibre institutionnel du Sénat

J'ai souvent eu l'occasion de le rappeler, pendant une législature, le Sénat, dans l'examen et l'adoption des textes, apporte cette voix de la raison qui vient équilibrer, voire compenser, la passion que peut exprimer une nouvelle Assemblée nationale.

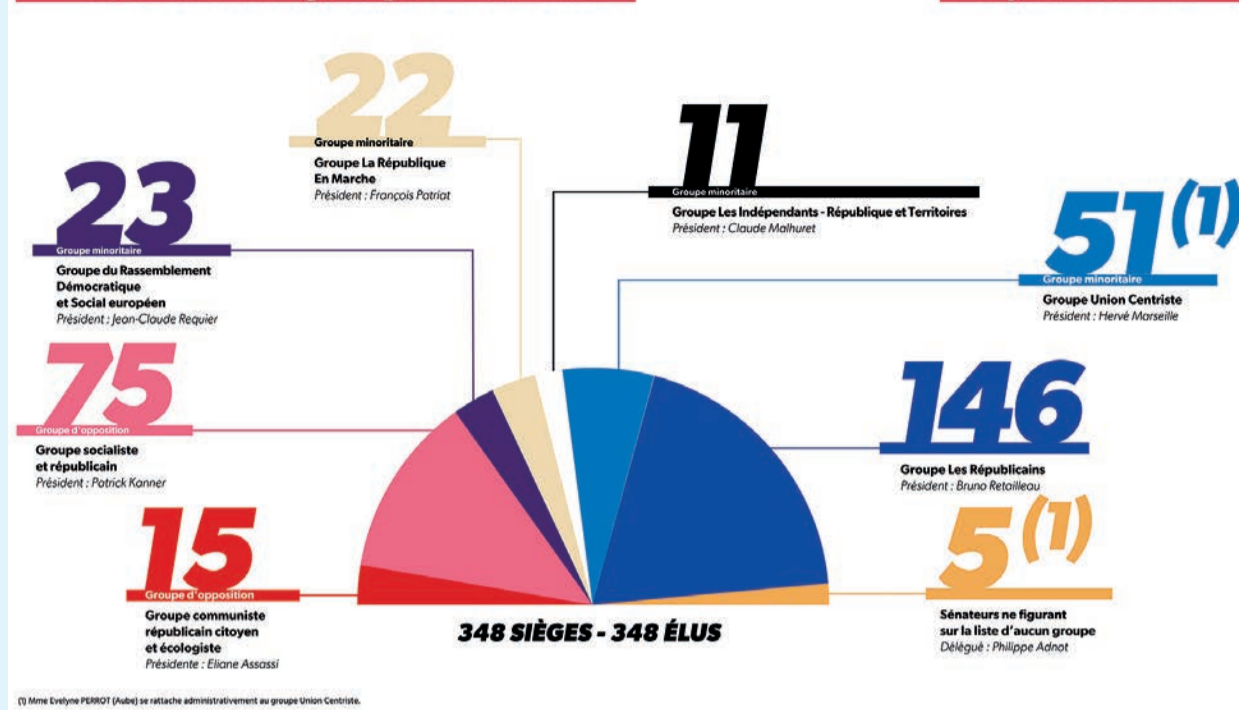
Il tient cette sagesse de son mode d'élection au suffrage universel indirect et de sa déconnexion par rapport au calendrier électoral du président de la République et des députés. Du fait qu'il ne peut être dissous, il

est en situation d'agir en indépendance.

Le 24 septembre dernier, les élections sénatoriales ont permis le renouvellement pour moitié de nos membres et une majorité de droite et du centre a été maintenue.

Effectifs des groupes du Sénat

25 juillet 2018



Ce qui, dans une démocratie et dans notre contexte politique actuel d'une Assemblée particulièrement "monolithique" contribue à apporter une complémentarité nécessaire et à mettre en œuvre l'une des missions essentielles confiées au Parlement, celle de contrôle du Gouvernement, à un moment où, par ailleurs, au sein de l'exécutif, nous assistons à l'affirmation progressive d'une hyper-présidentialisation du pouvoir.

plémentarité nécessaire et à mettre en œuvre l'une des missions essentielles confiées au Parlement, celle de contrôle du Gouvernement, à un moment où, par ailleurs, au sein de l'exécutif, nous assistons à l'affirmation progressive d'une hyper-présidentialisation du pouvoir.

ment où, par ailleurs, au sein de l'exécutif, nous assistons à l'affirmation progressive d'une hyper-présidentialisation du pouvoir.

Un bicamérisme ancré dans la tradition républicaine

Depuis le conseil des Anciens, hérité de la période révolutionnaire - si attachée à l'organisation de contre-pouvoirs - notre pays a su reconnaître et affirmer la place et le rôle spécifiques

de la Haute assemblée au sein de nos institutions. Et au cours de cette session, le Sénat a démontré, à travers ses propositions de loi, ses amendements aux textes

présentés et ses avis, que ce soit en séance publique ou en commissions, qu'il participait pleinement et avec force, aux côtés de l'Assemblée nationale, aux travaux législatifs menés.

Indicateurs

L'activité du Sénat en quelques chiffres - Session 2017-2018

(Données chiffrées au 30 juin 2018)



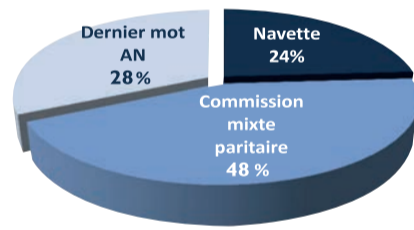
Activité

2017-2018
659 h 34
Travaux législatifs : 349 h 04
Lois de finances : 126 h 17
Lois de financement de la sécurité sociale : 38 h 33
Travaux de contrôle : 139 h 13
Travaux d'ordre interne : 6 h 25

Modes d'adoption des 29 lois

Adoptions définitives ***	2017-2018
Navette	7
Commission mixte paritaire	14
Dernier mot AN	8

*** Hors conventions
Sur 29 lois votées par le Parlement jusqu'au 30 juin 2018, 14 (48%) l'ont été en commission mixte paritaire, 7 (24%) dans le cadre de la « navette » parlementaire et seulement 8 (28%) en dernière lecture par l'Assemblée nationale.
Sur les 7 lois issues de la navette, 4 ont été votées par le Sénat et adoptées sans modification par l'Assemblée.



Amendements déposés

Amendements	2017-2018
Déposés	9346
Séance	6316
Commissions	3030

Amendements adoptés

Amendements	2017-2018
Adoptés	3001
Séance	1355
Commissions	1646

L'émergence d'une présidentialisation renforcée

Dans la période qui vient de s'écouler, il n'aura échappé à aucun observateur quelque peu averti que nous assistons à un glissement progressif de notre régime parlementaire vers un régime hyper-présidentiel, marqué par un affaiblissement toujours plus grand de la fonction de premier ministre. Devant cette évolution, là également, le Sénat a su jouer son rôle d'équilibre institutionnel. Et je retiendrai deux exemples qui, à mes yeux, constituent des symptômes de cette évolution. En souhaitant que soient présentés au Parlement deux textes, l'un relevant de la loi ordinaire, l'autre de la loi organique, visant à lutter contre la manipulation de l'information en période électorale, le président de la République a ainsi demandé aux députés et aux sé-

nateurs de se prononcer sur une notion aux contours trop flous, celle de "fausseté nouvelle". Existe-t-il "une" vérité qui l'emporterait sur d'autres, condamnables juridiquement, au risque de porter atteinte à la liberté d'expression et de communication ? Quelle en sera l'interprétation donnée par le juge des référés saisi ? Sans compter que toutes les "faussetés nouvelles" qui n'auraient pas fait l'objet de recours deviendraient de droit et de fait des vérités. C'est la raison pour laquelle le Sénat, doutant de la pertinence, voire de l'efficacité, des dispositions proposées, a, en séance du 26 juillet dernier, décidé d'adopter une motion opposant la question préalable à la délibération de ces textes, considérant qu'il n'y avait pas lieu de poursuivre leur examen.

Comme seconde illustration, je m'arrêterai, sans m'y étendre, sur ce qui est devenu "l'affaire Benalla" et plus particulièrement sur les agissements condamnables, au plus haut sommet de l'Etat, d'un collaborateur élyséen du président de la République. Un tel comportement, avec la conviction de pouvoir agir en toute "impunité", est critiquable. C'est dans ce contexte que le Sénat a pris la décision, pour une durée de six mois, de constituer sa commission des lois en commission d'enquête dont le sérieux des travaux a été salué. Quel contraste saisissant avec nos collègues de l'Assemblée nationale, privés d'auditions, au bout de quelques heures, par la présidente de la même commission !...

Toujours plus d'efforts financiers demandés aux collectivités locales



Nul doute qu'avec le recul, la réforme de la taxe d'habitation, voulue par le Gouvernement, apparaîtra comme l'une des grandes erreurs de ce quinquennat. Si l'on peut partager le diagnostic, celui d'un impôt injuste, la majorité sénatoriale, pour autant, s'est opposée au remède retenu, celui de sa suppression progressive, alors que sera maintenue la taxe foncière pour les propriétaires, assise sur les mêmes bases. Engager, d'ores et déjà, une réforme globale de la fiscalité locale aurait été préférable. Par ailleurs, s'il est vrai que le volume global des dotations ne diminuera pas en 2018, certaines d'entre elles, au sein de cette enveloppe, augmenteront pour des communes, telles les dotations de solidarité urbaine et rurale qui ont été revalorisées, alors que d'autres diminueront, en compensation, afin de financer cette péréquation verticale.

Disparition de la taxe d'habitation et dotations qui continuent de baisser pour certaines communes sont, dès lors, autant de facteurs d'insécurité financière venant mettre à mal la pérennité des ressources de nos collectivités territoriales. Or, force est de constater que l'Etat s'affranchit largement de cet effort demandé. D'après la Cour des comptes, les collectivités locales ont, en effet, réalisé deux fois plus d'économies que ce dernier entre 2015 et 2017, leur budget global étant excédentaire sur cette période. Et ces résultats ont contribué pour moitié à la réduction du déficit public, l'autre moitié provenant de la baisse de la charge de la dette de notre pays.

Mon action au Sénat

Propositions de loi et questions au Gouvernement

Au cours de la session parlementaire 2017-2018, j'ai déposé, en tant qu'auteur, une proposition de résolution - au nom de la commission des affaires européennes du Sénat - concernant :

- Les modalités de mise à jour du règlement (CE) sur les produits cosmétiques

J'ai cosigné diverses propositions de loi ayant pour objet, notamment :

- La collecte de l'impôt sur le revenu par les entreprises et le pouvoir d'achat des contribuables
- La prévention des violences lors des manifestations et la sanction de leurs auteurs
- L'amélioration de la scolarisation des enfants en situation de handicap par une formation spécifique des futurs enseignants
- Le renforcement de la protection des personnes placées en garde à vue ou mises en examen
- L'allègement de la fiscalité applicable aux successions et aux donations
- La reconnaissance de l'"entrepreneur individuel à responsabilité limitée" comme la forme par défaut de l'entreprise individuelle
- L'encadrement de la vente de boissons alcoolisées
- L'attribution de la carte du combattant aux soldats engagés en Algérie après les accords d'Evian, du 2 juillet 1962 jusqu'au 1er juillet 1964
- La suppression de l'aide juridictionnelle aux auteurs d'actes terroristes
- Le renforcement du soutien des collectivités territoriales aux librairies indépendantes labellisées
- La réforme des modalités d'attribution des fonds de concours intercommunaux
- La modernisation de la transmission d'entreprise
- L'harmonisation de l'utilisation des caméras mobiles par les autorités de sécurité publique
- L'élagage des abords des voiries dans une commune
- La valorisation de l'engagement des sapeurs-pompiers volontaires
- L'interdiction de la vente des drapeaux des associations d'anciens combattants et leur protection
- L'ouverture d'un droit à sépulture dans un cimetière d'une commune aux personnes qui y sont nées
- La réaffirmation que les personnes passibles du délit pénal de violation

du domicile principal ne peuvent bénéficier de la trêve hivernale

- L'autorisation d'analyses génétiques sur personnes décédées
- L'attribution du bénéfice des tarifs sociaux dans les transports publics de voyageurs aux personnes résidant régulièrement sur le territoire national
- La préservation du tissu social des centres-villes
- Le soutien du tourisme en France et de l'investissement des communes touristiques
- La participation de parlementaires aux réunions des commissions départementales de la coopération intercommunale
- L'amélioration du fonctionnement des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre
- La sécurisation et l'encouragement des investissements dans les réseaux de communications électroniques à très haut débit...

Une proposition de résolution portant sur :

- La prise en compte de la situation des "américains accidentels" concernés par le Foreign Account Tax Compliance Act

Et posé des questions au Gouvernement sur les sujets suivants :

- La menace d'une nouvelle diminution de la taxe affectée aux chambres de commerce et d'industrie en 2019
- La cotisation foncière des entreprises
- Le projet de déménagement du site de France 3 Côte-d'Azur
- La réforme du "reste à charge zéro" dans le secteur de l'optique
- La lutte contre la spéculation foncière dans le domaine agricole
- La situation d'urgence dans les établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes
- L'augmentation du capital d'un PEA
- Le sort réservé au président de la section turque d'Amnesty International
- L'élevage en batterie
- La situation du laboratoire pharmaceutique Galderma R&D / Nestlé Skin Health
- La mise en place du plan loup pour 2018-2022...

