



Bulletin du Groupe socialiste du Sénat

n°137 - Mardi 16 février 2010



S O M M A I R E

- 3 Edito du Président
- 5 Notes de travail...
- Collectif budgétaire de février 2010
- PLFR pour 2010 -Volet investissements d'avenir - grand emprunt
- Projets de loi organique et ordinaire : Application du 5^e alinéa de l'article 13 de la Constitution
- 24 Interventions...
- Réforme des collectivités territoriales :
✓Explications de vote sur l'ensemble du texte de MM. Jean-Claude Peyronnet, Jean-Pierre Sueur et Mme Dominique Voynet
- Proposition de loi relative aux violences au sein des couples :
✓Interventions de M. Roland Courteau, Mmes Virgine Klès, Nicole Bonnefoy et M. Yannick Bodin
- Proposition de résolution européenne portant sur la protection temporaire :
✓Interventions de MM. Louis Mermaz, Richard Yung, Mmes Bariza Khiari et Alima Boumediene-Thiery
✓Intervention de Richard Yung contre la motion tendant à opposer l'exception d'irrecevabilité déposée par la Commission
✓Explication de vote de Mme Catherine TASCA
- Proposition de loi visant à supprimer la fiscalisation des indemnités journalières versées aux victimes d'accident du travail :
✓Intervention de M. Jean-Pierre Godefroy
- Proposition de loi renforçant la lutte contre les violences de groupes :
✓Intervention de M. Jean-Pierre Sueur
- Proposition de loi relative à la solidarité des communes dans le domaine de l'alimentation en eau
✓Interventions de MM. Paul Raoult et Jacques Mahéas
- 68 Questions orales avec débat sur le renforcement des droits des personnes placées en garde à vue
✓Interventions de MM. Alain Anziani, Robert Badinter et Mme Alima Boumediene-Thiery
- 76 Questions cibles sur l'hôpital
✓Interventions de MM. Jacky Le Menn, Guy Fichet et René-Pierre Signé
- 82 Questions d'actualité
✓Fonctionnement de l'économie française et délocalisations par Jean-Louis Carrère
✓Fonctionnement et indépendance de la justice par Jean-Pierre Sueur
✓Logements vacants par Thierry Repentin
- 88 Communiqués de presse
✓PLF rectificative pour 2010 - Le Groupe socialiste propose l'élargissement de la taxe sur les bonus à l'ensemble des mandataires sociaux
✓Protection temporaire des réfugiés
✓Introduire le recours collectif en France
✓Conseil de l'Europe : intrusion manifeste de l'Eglise catholique dans le fonctionnement de l'assemblée parlementaire

L'édito du Président

Régionales... et après ?

Les commentateurs semblent redécouvrir la crise. En fait, ce sont surtout les marchés, et au premier rang les agences de notation, qui s'inquiètent de l'envolée des dettes publiques, et des capacités de remboursement de certains états. Les spéculateurs ont suivi et ont joué contre la Grèce, pays jugé le plus faible, et contre l'euro. Par contre, les mauvais résultats économiques européens (+ 0,1 % seulement au 4ème trimestre) et la progression du chômage (450 000 emplois supprimés en France en 2009, 126 000 suppressions anticipées par l'Insee au premier trimestre) les laissent de marbre. Il est vrai qu'au niveau des profits, tout va bien. Les institutions financières ont retrouvé des bénéfices du même ordre qu'en 2007. Finalement, tout est redevenu comme avant. Profits faramineux d'un côté, difficultés sociales de l'autre, et un capitalisme financier qui profite de l'un et de l'autre, et demande des politiques de rigueur.



La crise de 2008 a suffisamment montré les conséquences désastreuses du capitalisme financier pour qu'on évite de répéter les mêmes erreurs. Surtout quand la survie de la finance mondiale vient des politiques de relance menées par les pays, et donc des contribuables. Cela implique que soient réellement mises en œuvre des réformes pour modifier les fonctionnements des marchés financiers, des banques, des agences de notation, des paradis fiscaux, ...

Le moins que l'on puisse dire, c'est que l'on se hâte lentement. Au niveau mondial, les pays du G7 finances ont indiqué qu'ils allaient rechercher d'ici la fin de l'année un consensus sur de nouveaux standards prudentiels. L'année dernière, on avait déjà les mêmes promesses ! En France, en fait de contrôle des banques, nous allons simplement adopter la taxe sur les bonus supérieurs à 27 500 euros. Les propositions des sénateurs socialistes pour moraliser le secteur financier ont été une nouvelle fois repoussées lors de l'examen du projet de loi de finances rectificative pour 2010. La seule bonne nouvelle pourrait venir de l'Europe avec le consensus qui semble se dessiner sur un gouvernement économique pour l'Union.

Sur la politique économique à suivre, les pays européens ne doivent pas tomber pas dans le diktat des marchés. Rien ne serait plus contre-productif que de stopper les politiques de relance. Et rien ne serait plus injuste que de faire payer aux seuls ménages moyens et modestes le retour à l'équilibre budgétaire, alors que les gros revenus et la finance en seraient exonérés. Or, c'est bien ce qui est en train de se passer en France. A coups d'annonces sur les retraites et de conférence sur les déficits, le gouvernement prépare l'opinion à une politique de rigueur très rude. Annoncée bien entendu après les élections régionales. Mais inéluctable. La France vient d'ailleurs d'envoyer à Bruxelles des prévisions budgétaires qui le montrent. D'ici 2013, le déficit public devra être revenu sous la barre des 3 %.

Comme Nicolas Sarkozy a bien indiqué qu'il n'était pas question de toucher au bouclier fiscal, ou de taxer plus fortement les profits, ce sera la grande masse des français qui va payer.

D'abord par une réforme des retraites dont on devine les contours. Ensuite par une réduction de la qualité des services publics. Les dépenses de l'Etat, des collectivités locales et de la Sécu devront en effet progresser d'ici 2013 de 0,6 % par an. Et 0,3 % hors intérêts de la dette.

RGPP accélérée, collectivités locales pillées, le programme est d'ores et déjà annoncé... un après régionales douloureux !

Jean-Pierre BEL

Note de travail

Collectif budgétaire de février 2010

[en séance publique les 15 et 16 février 2010]

1) Calendrier

Assemblée nationale :

- P JL n° 2239
- Rapport Gilles Carrez n° 2268
- Discussion : 2-3-9 février

Sénat :

- Texte adopté par l'Assemblée nationale le 9 février
- Rapport : Philippe Marini, 9 février
- Délai limite pour le dépôt des amendements : vendredi 12 février, à 11 h
- Discussion : lundi 15 et mardi 16 février (à 14 h 30 et le soir) – DG : 32 minutes pour les socialistes
- CMP : jeudi 18 février, à 14H30, à l'Assemblée nationale
- Lecture de la CMP : jeudi 25 février, à 14H 30

2) Contexte

- **L'hypothèse de croissance** a été relevée de + 0,75 % (estimation retenue pour la construction du PLF 2010) à + 1,4 %, pour tenir compte d'une **légère reprise** de la conjoncture à l'automne 2009 et d'un léger redressement de l'activité française, dont le taux de croissance a été positif au 3e trimestre 2009.
- Depuis septembre 2009, l'économie française a bénéficié d'un certain **rebond du commerce international**.
- Elle a aussi tiré profit de la **résistance de la consommation** des ménages : la France est le seul pays développé où la consommation n'a pas diminué depuis le 3e trimestre 2008, grâce notamment à diverses mesures telles que l'aide au remplacement des véhicules anciens.
- Le chômage s'étend, du fait de l'ampleur du choc subi par l'économie française, des délocalisations, de la désindustrialisation de la France et, partant, des destructions d'emplois.

- **Le niveau de l'inflation est inchangé** par rapport à l'hypothèse de la loi de finances initiale pour 2010, et s'élève à 1,2 % en moyenne annuelle pour 2010. L'ampleur des capacités de production encore disponibles à la sortie de la récession devrait continuer à modérer l'inflation pendant les prochaines années.

- **Dépenses 2009** : au 31 décembre 2009, les dépenses totales (budget général et prélèvements sur recettes) s'établissaient à 367,1 MD€, contre 348,1 MD€ fin 2008.

- **Recettes 2009** : au 31 décembre 2009, les recettes du budget général (nettes des remboursements et dégrèvements, et hors prélèvements sur recettes) s'établissaient à 237,3 MD€, contre 291,1 MD€ fin 2008.

- **Recettes fiscales 2010** : prévisions revues à la hausse de 2,1 MD€, sous l'effet de 3 facteurs principaux :

- l'annulation, par le Conseil constitutionnel, dans le budget 2010 des dispositions relatives à la taxe carbone, dont l'entrée en vigueur sera différée jusqu'au 1er juillet (-2,2 MD€) ;
- la prise en compte de l'exécution budgétaire en 2009, et la révision des prévisions de croissance pour 2010 (+ 3,6 MD€) ;
- la régularisation de la situation de personnes ayant pratiqué l'évasion fiscale (+ 700 M€).

- **Recettes non fiscales 2010** : prévisions revues à la hausse de 1 MD€, compte tenu de l'encaissement d'une recette exceptionnelle faisant suite à un jugement des juridictions communautaires.

- **Déficit budgétaire 2009** : confirmé à un record de 138 MD€ (bien qu'inférieur de près

de 3 MD€ à celui de 140,9 MD€ prévu par la loi de finances), compte tenu d'un surcroît de recettes de 2,5 MD€, et d'une diminution de dépenses de 1 MD€.

✓ **En 2008**, le déficit budgétaire s'était élevé à 56,3 MD€ : le creusement de 81,7 MD€ d'une année sur l'autre s'explique essentiellement par l'incidence de la conjoncture sur l'évolution des recettes et, selon le Gouvernement, à hauteur de 38,6 MD€, par l'incidence des mesures du plan de relance.

• **Déficit budgétaire prévu pour fin 2010** : nouveau record de 149,2 MD€ (7,6 % du PIB), soit + 31,9 MD€ par rapport à la loi de finances initiale.

• **Déficit public** : revu à 8,2 % du PIB pour 2010, l'amélioration par rapport à la dernière prévision (8,5 %) s'expliquant par de meilleures perspectives de croissance, tout en tenant compte de l'incidence du financement des investissements supplémentaires prévus par le PLFR 2010, dont le coût devrait être limité à environ 0,1 % du PIB en 2010.

✓ Dans le programme d'assainissement des finances publiques transmis par le Gouvernement à la Commission européenne, la France prévoit de ramener son déficit public à 3 % du PIB en 2013, après 4,6 % en 2012, 6,0 % en 2011, et 8,2 % en 2010.

► **Les députés socialistes ont dénoncé dans ce programme un plan de rigueur** qui va toucher les fonctionnaires, les salariés du privé, les retraités, les collectivités locales (qui ont investi 42 MD€ en 2009 au titre de la relance) et les services publics, alors que le Gouvernement ne va rien demander aux banques.

• **Dettes** - La limite européenne de 60 % du PIB a été constamment violée depuis 2003 :
- En 2008, la dette française était de 67,4 % du PIB.
- **En 2009**, elle était de 77,4 % du PIB (plan de relance compris) : le mouvement de hausse ne s'est donc jamais arrêté, même avant le déclenchement de la crise. Les intérêts de la dette ont représenté près de 60 MD€.

- **L'emprunt ne fait donc qu'aggraver une situation déjà critique** en portant la dette publique française à 83,2 % du PIB en 2010 (soit 1 500 MD€).

- En 2010, la seule charge des intérêts de l'emprunt national atteindra 500 M€. Le Gouvernement a choisi de les « compenser » en annulant 500 M€ de crédits par ailleurs, hors réserve de précaution, dans le budget général de l'Etat. Ce sont encore 500 M€ de moins qui vont manquer pour financer des politiques essentielles...

- Le Gouvernement prévoit **une dette atteignant 90 % du PIB en 2012**, soit 28 500 € par Français.

3) Présentation du PJJ : 3 orientations principales

1. **35 MD€ de crédits supplémentaires** sur le budget de l'Etat, destinés à financer les « investissements d'avenir » (article 6 du PJJ).

✓ **4 priorités** :

- **l'enseignement supérieur**, la formation et la recherche (19 MD€),

- **l'industrie** et les PME (6,5 MD€),

- **le développement durable** (5 MD€),

- **le numérique** (4,5 MD€).

✓ Ces crédits doivent faire l'objet d'un versement à des **organismes gestionnaires**, dans le cadre d'une gouvernance spécifique :

- établissement de conventions pluriannuelles entre l'État et les organismes gestionnaires des fonds destinés à financer les investissements d'avenir à travers la création de nouveaux programmes (article 4 du PJJ) ;

- inscription d'une nouvelle annexe au PLF, adressée chaque année au Parlement pour l'informer de l'emploi et de la gestion des crédits de l'emprunt national ;

- le pilotage et le suivi de l'exécution des investissements d'avenir seront confiés à un **Commissariat général à l'investissement**, sous l'autorité du Premier ministre ;

- un **Comité de surveillance** sera chargé de l'évaluation des investissements réalisés, également sous l'autorité du Premier ministre.

✓ **Pour neutraliser l'impact de la charge d'intérêt, en 2010**, de l'emprunt national qui sera levé sur les marchés pour financer les investissements supplémentaires, 500 M€ de crédits sont annulés sur les budgets des ministères, **la totalité des crédits annulés du fait de l'emprunt se montant à 1,848 MD€ !...**

2. Taxation exceptionnelle des bonus versés en 2009 aux professionnels des marchés financiers (article 1er du PJJ), dans le but de renforcer les garanties offertes aux épargnants et déposants, et d'encadrer les pratiques en matière de rémunération de ces professionnels.

- Cette taxe, à la charge des établissements de crédit, sera égale à 50 % du montant des bonus versés au titre de l'exercice 2009, pour la partie excédant 27 500 € par salarié.

- 270 M€ du produit de cette taxe devaient, initialement, être affectés au fonds de garantie des dépôts, afin de renforcer la protection des épargnants et déposants.

3. Modification du dispositif d'exonération de charges sociales patronales pour l'emploi des travailleurs occasionnels et des demandeurs d'emploi dans le secteur agricole (article 8 du PJJ)

- En réduisant le coût de l'emploi des travailleurs occasionnels, le nouveau dispositif est censé soutenir l'emploi et améliorer **la lutte contre le travail clandestin**, qui demeure trop fréquent dans l'agriculture, surtout pour les activités saisonnières. Cette situation crée une distorsion de concurrence dont profitent les entrepreneurs les moins scrupuleux avec, comme corollaire, l'abus ou la privation totale des droits sociaux des travailleurs agricoles.

- La réforme **visait à exonérer totalement de cotisations patronales de sécurité sociale** (dues au titre des rémunérations versées à compter du 1er janvier 2010) pour les branches maladie, vieillesse, famille, et accidents du travail et maladies professionnelles **les employeurs de travailleurs occasionnels**, ainsi que **les demandeurs d'emploi** embauchés par les groupements d'employeurs agricoles pour les rémunérations inférieures au SMIC mensuel

majoré de 150 %, cette exonération devenant nulle pour les rémunérations supérieures ou égales au SMIC mensuel majoré de 200 %.

- Le financement de l'intégralité du dispositif devrait désormais être assuré **sur le budget de l'Etat** (par une dotation budgétaire), le coût de la mesure (168 M€) devant être intégralement compensé par des annulations de crédits supplémentaires sur les budgets des ministères.

4) Le PJJ à l'Assemblée nationale

► En commission des finances

• **Avant l'article 1er** - Extension du dispositif du crédit d'impôt en faveur de la création de jeux vidéo aux dépenses **de production de jeux commercialisés directement en ligne** (UMP) : il s'agit d'un avantage fiscal en faveur des sociétés de jeux vidéo, qui consiste en un abaissement de 150.000 à 100.000 € du montant des budgets de production nécessaire pour disposer d'un crédit d'impôt.

✓ Cette disposition, adoptée contre l'avis du Gouvernement, avait été repoussée au Sénat fin 2009.

• **Article 1er - Suppression de l'affectation au fonds** de garantie des dépôts du produit de la taxe exceptionnelle sur les bonus payée par les établissements bancaires (D. Migaud).

► Nota - La taxe sur les bonus des traders n'était pas ce qu'elle était censée être. Il s'agissait, dans le collectif budgétaire initial, de prélever 360 M€ aux banques qui verseraient des bonus dépassant 27 500 € à leurs traders. Or, les banques cotisent à un fonds de garantie des dépôts (FGD) depuis sa création en 1999 (Gouvernement Jospin), destiné à indemniser les déposants, lorsque leurs banques ne peuvent plus faire face à leurs engagements, dans la limite d'un plafond de 70 000 € par déposant : les cotisations régulières des banques permettent l'alimentation de ce fonds.

L'article 1er du collectif budgétaire prévoyait que **cette taxe soit versée au fonds de garantie des dépôts à hauteur de 270 M€ : il ne s'agis-**

sait donc pas d'une taxe sur les bonus des traders, mais d'une alimentation par les banques du fonds de garantie des dépôts, ce que la législation exige de toute façon.

Le prélèvement étant évalué à 360 M€, et les banques devant verser 270 M€ au fonds de garantie des dépôts, il restait 90 M€ que le Gouvernement prévoyait qu'ils reviendraient au budget de l'Etat.

Mais la taxe instaurée au taux de 50 % est déductible de l'impôt sur les sociétés, et cette déduction représente 90 M€ : donc, la taxe initialement imaginée, non seulement ne rapportait rien au budget de l'Etat, mais encore **ne touchait pas du tout aux bonus des traders, puisqu'elle se substituait tout simplement aux cotisations que les banques doivent, de toute façon, verser au fonds de garantie des dépôts.**

- **Article 4 - 2 mesures relatives à l'emprunt**

- Transmission aux commissions chargées des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat, avant leur signature, **des conventions passées entre l'État et les organismes** attributaires des crédits consacrés aux investissements concernés par l'emprunt (rapporteur général).

- Présentation par le Gouvernement, en annexe générale aux projets de loi de finances, **d'un rapport décrivant les conséquences sur les finances publiques des investissements financés** par les crédits ouverts sur les programmes créés par la loi de finances rectificative (rapporteur général).

► **Lors des débats**

1) **L'emprunt**

- **Le Gouvernement a cherché à minimiser l'impact du grand emprunt sur les finances publiques** (sur fond de déficits et de dettes records), le remboursement de 13 MD€ de financements prêtés aux banques pendant la crise ayant permis de limiter à 22 MD€ le recours à l'emprunt, qui feront l'objet d'un appel aux marchés financiers.

- **L'impact sur la dette publique** ne devrait pas être de 35 MD€, mais d'environ 5 MD€ en 2010.

- **Au total, l'impact sur le déficit** ne devrait être que d'environ 2,5 MD€ par an, soit 0,1 point de PIB par an.

2) **La taxe sur les bonus**

- **Initialement, le Gouvernement voulait affecter** une partie du produit attendu de la taxe sur les bonus bancaires (270 M€ sur 360 M€) **à un fonds de garantie des dépôts** des banques (de 70.000 à 100.000 € par déposant), censément pour renforcer la protection des épargnants.

- Mais en commission des Finances, à l'initiative du président socialiste de la commission des Finances (Didier Migaud), **les députés avaient proposé d'affecter l'ensemble de la somme au budget de l'Etat.**

- Finalement, le Gouvernement a proposé d'affecter **au financement des PME** le montant de la taxe sur les bonus bancaires (360 M€), en renforçant les fonds propres d'Oséo (la banque publique d'aide aux PME).

- **Complétée par une dotation de l'Etat de 140 M€** (comme cela était déjà prévu dans le cadre de l'emprunt), cette affectation permettra de doter Oséo de 500 M€ de capital supplémentaire, tout en permettant de diminuer de 360 M€ les crédits prévus pour Oséo dans le budget de l'Etat. Le président socialiste de la commission des Finances s'est rallié à l'amendement du Gouvernement, **mais sous réserve que la contribution au fonds de garantie soit maintenue.**

- Le choix du Gouvernement **a eu plusieurs avantages :**

- **De fond :** ainsi affectée, **la taxe réduit le déficit budgétaire** (ce qui n'aurait pas été le cas en la destinant au fonds de garantie des dépôts), en même temps que le montant du grand emprunt (ce qui souligne le caractère exceptionnel de la mesure, et rassure les banques).

- **De forme** : l'initiative gouvernementale, décidée avant la séance publique, a permis au Gouvernement **d'empêcher que l'amendement de Didier Migaud (PS)**, qui affectait la taxe au budget de l'Etat et était soutenu par l'UMP, soit voté en séance !...

• **Le Gouvernement a rejeté deux propositions**, au motif qu'elles auraient risqué d'entraîner la compétitivité des banques françaises :

- une du Nouveau centre, qui avait demandé **que la charge de la taxe pèse aussi sur les traders**, et pas seulement sur les banques.

- une des socialistes, qui avait demandé que **la charge de la taxe ne soit pas déductible de l'impôt sur les sociétés**, et qu'elle dure plus d'un an.

► **La gauche s'est abstenue**, au motif que cette mesure était un aveu d'échec de la part du Gouvernement, taxer les banques pour financer les PME voulant dire que **les banques n'ont pas respecté leurs engagements** d'accorder des crédits aux PME.

- La taxation des bonus s'est transformée en **un arrangement avec les banques**, équivalant à une « opération blanche » pour le secteur financier.

- La taxation des bonus s'est soldée par **une opération de communication**, Oséo ne gagnant rien à l'opération : 500 M€ étaient déjà inscrits dans le PJJ, 500 M€ y demeurent inscrits à l'issue de ces modifications...

- **La contribution supplémentaire des banques au fonds de garantie des dépôts, imposée par la réglementation européenne** et annoncée en octobre 2009, est renvoyée à 2011 dans le meilleur des cas, ce qui évitera aux établissements de déboursier davantage à court terme.

- Pourtant, **l'extension du fonds de garantie des dépôts est souhaitable** : selon les instances de la profession, elle devrait se traduire par une augmentation d'environ 15 % des ressources du fonds, soit une cotisation complémentaire de 240 M€.

- **Mais le Gouvernement n'y voit aucune urgence**, considérant que cette augmentation devrait se faire par appel de cotisations par voie d'un arrêté, mais pas forcément sur un an, et pas en 2010, au motif que procéder autrement infligerait une double peine aux banques.

5) Observations

• **Un mois après l'adoption du budget pour 2010**, le Gouvernement présente un budget complémentaire, qui modifie le budget initial, « officiel » : outre que ce « budget bis » va alourdir les finances publiques, il souligne **le caractère insincère et caduc du PLF pour 2010**, dont l'affichage, malgré l'artifice de présentation, n'a pourtant guère été brillant...

• Par ailleurs, pourquoi a-t-on besoin d'un projet de loi de finances rectificative « spécifique » **pour financer des « dépenses d'avenir » au moyen d'un emprunt « spécifique »**, alors que la raison d'être d'un budget est justement d'évaluer une situation, d'estimer des besoins et de mettre en place des moyens pour prévoir et programmer les « dépenses d'avenir » dont un gouvernement est comptable ?... Ce n'est donc pas d'un emprunt de plus dont la France a besoin, mais d'un vrai budget ! Les dépenses dites « d'avenir » auraient dû, tout simplement être intégrées dans le PLF pour 2010. Ainsi, **l'emprunt apparaît-il comme un cache misère du sous-investissement massif qui pénalise les universités et la recherche françaises** depuis des années.

► Nota - Par ailleurs, il convient de souligner que **le procédé** qui consiste, pour l'Etat, à faire gérer (y compris au niveau d'arbitrages stratégiques) **un véritable budget complémentaire** par un « commissariat général à l'investissement », même flanqué d'un « comité de surveillance », **revient à privatiser une fonction régalienne de l'Etat**. Le Gouvernement demande ainsi au Parlement de lui accorder un blanc-seing pour **des investissements lourds, qui échapperont au contrôle parlementaire**. Et si cet état de choses fait penser au mécanisme des

ordonnances, dans le cas de celles-ci, le Parlement conserve un droit de regard ! Ici : **point d'un tel contrôle, foin d'un tel regard !...**

- De plus, **cet emprunt va accroître la dette du pays**, alors que la France a déjà emprunté 250 MD€ en 2009 : la moitié des dépenses de l'État auront été financées par l'emprunt. Pour 2010, 212 MD€ sont prévus, compte tenu d'un besoin de financement de la sécurité sociale estimé à 65 MD€.

- **N'aurait-il pas été plus judicieux**, pour financer les investissements et, dans le même temps, réduire des déficits publics qui ont quadruplé depuis la fin du dernier gouvernement de gauche (soit en 8 ans) de supprimer les largesses du « paquet fiscal », la baisse de la TVA pour les restaurateurs, ou les niches fiscales non économiquement justifiées ?

- **Depuis 2002, la dépense fiscale a augmenté de 25 MD€**, essentiellement en faveur des plus aisés des Français.

- **En regard, le procès permanent fait par le Gouvernement à l'égard des collectivités territoriales est particulièrement injuste**, compte tenu de ce que leurs budgets de fonctionnement sont à l'équilibre, qu'elles réalisent 75 % de l'investissement public de la France, et que leur part dans la dette publique française représente 8 %, quand celles de l'État et de la Sécurité sociale atteignent 75 % !..

- **Le programme de rigueur** – Le rythme de réduction des déficits publics programmé par le Gouvernement sous la pression de la Commission européenne est probablement trop rapide :

- La croissance risque de tellement ralentir **que les déficits risquent fort d'augmenter** parce que les recettes baisseront, alors que le retour de la récession entraînera **une nouvelle hausse des dépenses**. C'était déjà la situation qu'avait connu le Gouvernement Juppé en 1995 lorsque, deux ans après la récession de 1993, il avait trop brutalement freiné les dépenses.

- De plus, le choix du Gouvernement **de préférer la réduction des dépenses publiques** à l'augmentation des impôts des plus riches est

non seulement injuste, mais aussi inefficace : une augmentation des impôts des plus aisés les amènerait à puiser dans une épargne abondante (16 % de taux d'épargne moyen par Français) et, partant, permettrait de limiter les déficits, sans vraiment ralentir la consommation et l'activité. Mais le Gouvernement préfère limiter les dépenses publiques (notamment les dépenses de protection sociale), au détriment des moins aisés (dont les revenus dépendent davantage de la protection sociale), **ce qui les incitera à épargner davantage** en prévision de maladies ou de retraites de moins en moins bien couvertes par les mécanismes collectifs : l'effet négatif sur l'activité économique s'en trouvera multiplié...

Note de travail

Présentation générale du projet de loi de finances rectificative pour 2010 Volet investissements d'avenir - grand emprunt

[en séance publique les 15 et 16 février 2010]

Calendrier :

AN :

Rapporteur de la Commission des finances : Gilles Carrez – rapport n°2268

Séance du mardi 2 février au jeudi 4 février, explications de vote et scrutin public le mardi 9 février

Sénat :

Rapporteur de la Commission des finances : Philippe Marini (examen du rapport le mardi 9 février)

Rapporteur de la Commission de la culture, de l'éducation et de la communication : Jean-Claude Etienne (examen du rapport le mercredi 10 février)

Rapporteur de la Commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire : Bruno Retailleau (examen du rapport le mercredi 10 février)

Séance le lundi 15 et le mardi 16 février à 14h30 et le soir

Le 22 juin 2009, lors de sa première déclaration devant le Parlement réuni en Congrès à Versailles, N. Sarkozy annonçait la mise en place d'un emprunt pour financer « les priorités nationales, dans les secteurs où va se préparer l'avenir de la France », précédé d'un débat de 3 mois visant à définir « les quelques secteurs stratégiques et prioritaires pour préparer l'avenir de la France une fois la crise refermée »¹.

Le 26 août 2009, la commission sur les priorités stratégiques et l'emprunt national présidée par M. Rocard et A. Juppé (composée de scientifiques, universitaires, industriels, économistes, syndicalistes...) chargée d'identifier et de prioriser les besoins afin de proposer des axes d'orientation au gouvernement, est mise en place.

Elle rend ses conclusions, début novembre, et propose un montant d'emprunt situé dans une « fourchette basse » à hauteur de 35 milliards d'euros devant financer 7 axes :

1. Soutenir l'enseignement supérieur, la recherche et l'innovation, 16 milliards €,
2. Favoriser le développement des PME innovantes, 2 Mds €
3. Accélérer le développement des sciences du vivant, 2 Mds €
4. Développer les énergies décarbonées et l'efficacité dans la gestion des ressources, 3,5 Mds €
5. Faire émerger la ville de demain, 4,5 Mds €
6. Inventer la mobilité du futur, 3 Mds €
7. Investir dans la société numérique, 4 Mds €.

Le 14 décembre 2009, N. Sarkozy rend ses arbitrages lors d'une conférence de presse. Dans les grandes lignes, il suit les propositions de la commission sur les priorités stratégiques et l'emprunt national. Le montant retenu, 35 milliards € (dont la majorité, plus de 60 %, est constituée de crédits non consommables), sera affecté selon la répartition suivante :

- Enseignement supérieur et formation : 11 Mds €
- Recherche : 8 Mds €,
- Filières industrielles et PME : 6.5 Mds €,
- Développement durable : 5 Mds €,
- Numérique : 4.5 Mds €.

Financement des ouvertures de crédits destinés aux investissements d'avenir

Le gouvernement entend mobiliser le remboursement par les banques des prêts consentis par l'Etat (13 milliards €) et recourir à l'emprunt

pour les 22 milliards restants. Il ouvre « d'un seul coup » les 35 milliards alors que les décaissements s'étaleront sur plusieurs années (jusqu'en 2020 à en croire la durée d'existence prévue du document budgétaire de suivi des investissements financés par le grand emprunt).

« Gouvernance » de l'emprunt national

Un commissariat général à l'investissement, piloté par René Ricol², est d'ores et déjà mis en place. Il veillera à la cohérence de la politique d'investissement de l'Etat (sous l'autorité du Premier ministre).

Dans le cadre du « grand emprunt », il préparera les décisions du gouvernement relatives aux contrats passés entre l'Etat et les organismes gestionnaires des fonds des « investissements d'avenir », coordonnera la préparation des cahiers des charges des appels à projets et l'instruction des projets d'investissement. Il veillera également à l'évaluation des investissements et **notamment de leur rentabilité**, et dressera un bilan annuel de l'exécution du programme.

Le commissariat général à l'investissement comprendra une trentaine de personnes : comment sera-t-il financé (budget général, grand emprunt) ?

Un comité de surveillance des investissements est créé. Il est chargé d'établir un rapport annuel sur l'exécution du programme d'investissements, remis au Premier ministre et à chaque assemblée. Présidé par A. Juppé et M. Rocard, ce comité comprendra deux députés, deux sénateurs et six personnalités qualifiées.

Un effet de levier surestimé ?

Le gouvernement (tout comme la commission sur les priorités stratégiques et l'emprunt national) table sur un effet de levier important de l'emprunt, auprès du secteur privé, portant le total des investissements à 60 Mds. Mais l'emprunt national suffira-t-il à inverser une tendance lourde, celle de la faiblesse de l'investis-

sement en recherche et développement du secteur privé ?

Entre 1995 et 2005, La France a été avant-dernière de l'OCDE pour la croissance de la R&D en entreprises. Et ce, alors même que le taux d'investissement des entreprises en France est supérieur à celui de l'Allemagne ou des Etats-Unis : nos entreprises investissent globalement plus, mais moins dans la recherche.

Et ce n'est pas la productivité de la recherche française qui est en cause _ puisque, à dépenses égales, les entreprises françaises déposent 1,18 fois plus de brevets que leur concurrentes américaines par exemple³ _ mais plutôt la structuration des aides publiques, notamment le crédit d'impôt recherche (CIR) qui « arrose » de manière indifférenciée tous les secteurs, et prioritairement les plus grandes entreprises. Et ce, alors même que notre pays manque d'entreprises de taille intermédiaires_ de 250 à 500 employés_ qui sont précisément celles qui augmentent le plus leur budget de R&D et embauchent le plus de chercheurs. **En ayant transformé le CIR en guichet ouvert, le gouvernement s'est privé de son principal levier pour accroître l'investissement en recherche et développement du secteur privé.**

Emploi scientifique : le grand absent

Par ailleurs, selon l'OCDE le premier critère de détermination du lieu d'implantation d'un centre de recherche dans les pays de l'OCDE est la présence de personnel qualifié en R&D. Là encore, la France s'est singularisée par une baisse du nombre de doctorants de 8 % sur la période 2000-2005, et de la part de dépense du PIB consacrée à l'enseignement : 7,3 % en 2000 contre 6,6 % en 2007.

La France a peu de chercheurs, et trop peu dans le privé : 6 pour 1000 habitants dont 3 dans le privé, 10 pour 1000 habitants dont 8 dans le privé aux Etats-Unis. Ils sont 7,7 pour 1000 emplois dans les entreprises françaises, contre 13,9 aux Etats-Unis. Or le gouvernement refuse d'appliquer des leviers tels que le conditionnement du bénéfice du Crédit Impôt Recherche à l'emploi scientifique.

Et plus encore, **il n'a aucune politique de l'emploi scientifique sauf celle de la suppression** (900 postes dans les organismes de recherche et à l'université en 2009, baisse des bourses de thèses). **Dans ces conditions, la priorité ne devrait-elle pas être un plan pluriannuel de l'emploi scientifique, afin de redonner des perspectives de débouchés et d'avenir pour enrayer la désaffectation de certaines filières ?**

Ainsi, le nombre d'inscription en première année des licences en sciences a diminué de près de 28 % depuis 1990, et même de près de 40 % depuis 1996. Cette baisse n'est même pas compensée par la croissance des diplômés d'écoles d'ingénieur de l'ordre de 8 % depuis 2000. De plus, un nombre croissant de ces diplômés s'orientent vers des activités qui n'ont plus aucun rapport avec la technologie ou la science. Cette baisse des inscriptions des étudiants en sciences, se cumule avec la chute de ceux qui s'inscrivent en masters recherche, et plus encore en doctorat depuis 2000. Or s'il est un grand absent des investissements d'avenir en matière de recherche et d'enseignement supérieur, c'est bien l'emploi.

Dispositif du projet de loi

Le volet « Investissements d'avenir – grand emprunt » est mis en œuvre à travers deux articles du projet de loi de finances rectificative pour 2010 :

- L'article 4 qui définit les modalités d'attribution et de gestion des fonds consacrés au financement des investissements d'avenir, et d'information du Parlement,
- L'article 6 qui retrace les ouvertures et les annulations de crédits au titre du budget général.

Secteur Enseignement supérieur, recherche et formation

En réalité, dans ce secteur, le « grand emprunt » servira beaucoup moins que le gouvernement se plaît à le dire à des projets vraiment innovants, qu'au financement de poli-

tiques en cours (campus d'excellence, opération campus, pôles de compétitivité chaires d'excellence, internats d'excellence « dans la continuité du plan Espoir Banlieues »⁴...).

Il est à craindre que ce soit les mêmes universités qui remportent la mise, d'ailleurs seules les plus grandes universités (ou les regroupements les plus importants) seront à même de postuler.

En outre, le Plateau de Saclay est d'ores et déjà le grand gagnant puisque seul assuré de se voir affecté, en plus des 850 millions au titre de l'opération campus, une dotation de 1 milliard d'euros sans condition, et consommable en plus (à la différence des sommes de l'emprunt dédiées aux campus d'excellence ou au complément de l'opération campus). Ce à quoi pourra s'ajouter une dotation au titre de l'action campus d'excellence.

Les futurs campus d'excellence, eux, seront en effet soumis à un appel à projet et une période probatoire de 3 ans avant de pouvoir se partager une « dotation en capital non consommable qui a vocation à être complétée par des fonds privés » de 7,7 milliards d'euros : soit 385 millions d'euros par an à se partager dans l'hypothèse (optimiste) d'un rendement de 5% par an. On est donc bien loin des milliards annoncés.

La priorité « campus d'excellence » est conçue de fait pour accélérer la recomposition du tissu universitaire déjà en cours (PRES, Alliances thématiques...) à travers la concurrence entre les universités des grandes villes et d'Ile de France. La taille des regroupements et le mode de « gouvernance » seront ainsi des critères de sélection déterminants, avec une orientation très nette vers le modèle anglo-saxon.

Dans cette perspective, le rapport de Philippe Aghion sur l'excellence universitaire remis le 26 janvier à V. Pécresse arrive à point nommé pour concrétiser les exigences du futur cahier des charges des appels à projet. L'excellence universitaire y est appréhendé à travers le triptyque : autonomie (financière, pédagogique et en matière de ressources humaines, moyens et incitations (attribution des fonds par appel

d'offres). Il prône en outre une organisation des universités sur trois niveaux : « gouvernance équilibrée entre légitimités exécutive et académique »⁵, composantes et départements disciplinaires.

En misant tout sur quelques établissements (ou regroupements) phares, le gouvernement creuse encore l'écart entre ceux-ci et le reste du tissu universitaire de plus en plus marginalisé, en particulier les « petites universités » avec peu ou pas de formations post-licence, et franchit un pas supplémentaire dans un système d'enseignement supérieur à deux vitesses.

- **Programme : Pôles d'excellence**

Vise à accélérer la transformation du système d'enseignement supérieur et de recherche.

⇒ **Action : Campus d'excellence (7,7 Md€)**

Objectif : Faire émerger 5 à 10 campus d'excellence de rang mondial et à la « gouvernance renouvelée ». « Permettre le rapprochement entre universités, écoles, organismes de recherche et entreprises. »

L'ANR gère les fonds : elle attribuera **des dotations en capital** non consommables après **une sélection des projets par des jurys d'experts internationaux et issus du monde économique, et une période probatoire de 3 ans.**

⇒ **Action : Opération campus (1,3 Md€)**

Compléter la dotation initiale (3,7 Md€) pour les 10 projets retenus (Aix-Marseille, Bordeaux, Campus Condorcet, Grenoble, Lyon, Montpellier, Paris, Saclay, Strasbourg, Toulouse) pour atteindre le montant global de 5 Md€.

Dotations non consommables versées à la signature des contrats de partenariat public privé de rénovation immobilière.

⇒ **Action : Opération du plateau de Saclay (1 Md€)**

Constituer le plus important campus scientifique et technologique européen. (CF infra).

⇒ **Action : Valorisation de la recherche publique (3,5 Md€)**

- Création d'un fonds national de valorisation (1 Md€) devant bénéficier à un nombre limité d'établissements d'enseignement supérieur, qui prendraient des participations dans des sociétés de valorisation regroupant l'ensemble des équipes de valorisation sur un grand site universitaire.

- Renforcement des Instituts Carnot (0,5 Md€)

- Constitution de campus d'innovation technologique de dimension mondiale (2Md€) liés à un pôle de compétitivité.

⇒ **Action : Laboratoires d'excellence (1Md€)**

Pour des laboratoires de très haut niveau (hors campus d'excellence). Possibilité d'une dotation en capital après une phase probatoire.

⇒ **Instituts hospitalo-universitaires (IHU) (850 millions €)**

Financement par un fonds spécifique de l'ANR de **fondations de coopération scientifique ou de fondations hospitalières**, auxquelles seront adossés des IHU sur des thématiques de santé prioritaires (cancer, nutrition, maladies neurodégénératives...). Sélection des projets par un jury international en fonction notamment de **la capacité à attirer des « chercheurs seniors d'excellence » et les industriels dans le cadre de partenariat.**

- **Programme : Internats d'excellence et égalité des chances (500 M€)**

⇒ **Action : Création, extension et revitalisation d'internats d'excellence (200 M€)**

Multiplier par 5 l'objectif du plan « Espoir banlieues » et du plan de relance en portant les places en internats d'excellence à 20 000 (4 000 initialement prévues à l'horizon 2012). Subventions de l'ANRU.

⇒ **Action : Développement de la culture scientifique et égalité des chances, notamment dans les quartiers de la politique de la ville (300 M€)**

Financer diverses actions ministérielles et interministérielles. Le projet de loi ne présente ni objectif, ni indicateur de performance pour

évaluer cette action... Une rallonge pour les budgets ordinaires des ministères concernés ?

- **Programme : Recherche dans le domaine de l'aéronautique (1,5Md€)**

Rendre le transport aérien plus respectueux de l'environnement.

Développer des technologies de rupture pour conserver l'avance concurrentielle de la France. L'ONERA gèrera les fonds et procédera à des subventions ou avances remboursables.

⇒ **Action : Démonstrateurs technologiques aéronautiques (900 M€)**

⇒ **Action : Aéronefs du futur (600 M€)**

- **Programme : Nucléaire de demain (1Md€)**

Soutien aux recherches d'amélioration des technologies nucléaires pour la production d'électricité. Crédits directement versés à l'ANDRA et au CEA.

⇒ **Action : Réacteur de 4e génération (650M€)**

⇒ **Action : Réacteur Jules Horowitz (250M€)**

⇒ **Action : Recherche en matière de traitement et de stockage des déchets (100 M€)**

Secteur Numérique

Programme Développement de l'économie numérique (4,5Md€)

N.B. : Ce programme est intégré dans une nouvelle mission intitulée « Economie ».

Un fonds géré par la CDC est créé : le Fonds national pour la société numérique (FSN).

⇒ **Action : Développement des réseaux à très haut débit (2Md€)**

- Pour **les zones moyennement denses** : prêts attribués par le FSN à hauteur de 1 Md€ à des exploitants de réseaux de communications électroniques,

- Pour **les zones peu denses** : subventions attribuées par le FSN à hauteur de 750 M€ aux projets d'initiative publique (ex : sous forme de délégations de service public),

- Pour **les zones rurales** : subventions et prises de participation à hauteur de 250 M€ pour le déploiement d'une solution technique (satellitaire ou autre) par un partenariat public privé qui apportera le très haut débit d'ici 5 ans à 750.000 foyers.

⇒ **Action : Soutien aux usages, services et contenus numériques innovants (2,5Md€)**

- Développement de l'informatique en nuage⁶ (« cloud computing ») : pour une capacité d'accès à des supercalculateurs pour la modélisation et la simulation numériques. Le FSN interviendra essentiellement sous forme de participations et/ou prêts dans une société privée à capitaux mixtes publics-privés.

- Numérisation des contenus (750M€) : le FSN investira (sous forme de prises de participation ou de prêts pour l'essentiel) dans la numérisation et l'exploitation des contenus patrimoniaux culturels, éducatifs et scientifiques en donnant la priorité aux créations d'activités économiques. Il financera également « des actions destinées à renforcer l'utilisation légale des contenus numériques ».

- Développement des technologies de base du numérique : Subventions ou avances remboursables du FSN à des partenariats public-privé de R&D, pour développer de nouvelles technologies : en nanoélectronique, pour les réseaux de communication, et de logiciel.

- Développement des nouveaux usages numériques : financement par le FSN de projets partenariaux publics-privés de R&D et de démonstration visant le développement de logiciels, d'usages et de contenus numériques innovants dans les domaines :

- ✓ des réseaux électriques intelligents (« smart grids »), 250M€ versés à l'ADEME,

- ✓ de la e-santé : soutien aux PME innovantes pour constituer une filière industrielle autour de l'accès aux soins, la qualité des soins et l'accompagnement de la dépendance),

- ✓ de la sécurité et la résilience des réseaux : sécurisation des infrastructures critiques de

l'internet, et des usages professionnels d'internet,

✓ des systèmes de transports intelligents dans le cadre de la mise en œuvre du grenelle de l'environnement,

✓ de la ville numérique : appel à projet pour le développement d'usages innovants numériques liés à la ville de demain auprès des collectivités territoriales et des acteurs privés,

✓ de la e-éducation : construction d'une offre adaptée à la pratique pédagogique d'usages, de contenus et de logiciels innovants (ex : « serious games », logiciels basés sur la technologie des jeux vidéos pour apprendre), au travers de subventions du FSN, d'avances remboursables et d'appels à projet ciblés.

N.B. : la répartition des fonds entre ces différents domaines se fera sur recommandations du commissaire général à l'investissement.

Secteur Ecologie, développement et aménagement durables

- **Programme : Démonstrateurs et plateformes technologiques en énergies renouvelables et décarbonées et chimie verte**

Donner au fonds démonstrateur de l'ADEME « les moyens de poursuivre et d'accélérer le déploiement des technologies vertes »

⇒ **Action : Démonstrateurs énergies renouvelables et chimie verte (1,35 Md€)**

Fonds dédié de l'ADEME.

⇒ **Action : Tri et revalorisation des déchets, dépollution, éco conception de produits**

(Aucune précision sur cette action dans le projet de loi !)

- **Programme : transports et urbanismes durables (1 Md€)**

Soutenir l'investissement dans les villes afin de changer de modèle urbain. Fonds géré par la CDC pour financer des programmes urbains intégrés sélectionnés par appels à projets.

⇒ **Action : Ville de demain (1Md€)**

Financement de programmes urbains intégrés novateurs et de grande échelle (Ecocités). Prêts bonifiés aux collectivités locales.

- **Programme : Véhicule du futur (1Md€)**

⇒ **Action dans le domaine des transports**

Construction automobile (750M€).

Construction ferroviaire (150M€ sous forme d'appels à projets).

Construction navale (100M€).

Modalités d'attribution et de gestion des fonds (article 4)

L'Etat conclut des conventions avec les organismes gestionnaires des fonds (ANR, ADEME, CDC...) qui les verseront eux-mêmes aux bénéficiaires. Outre les établissements publics de l'Etat, « **des sociétés dans lesquelles l'Etat détient directement ou indirectement une majorité du capital ou des droits de vote** » **pourront gérer des fonds du grand emprunt.** Leur attribution est décidée par le gouvernement (Premier Ministre).

Chaque organisme gestionnaire mettra en place un comité d'engagement (composé à sa guise), et « qui pourra associer à ses travaux tous les partenaires qu'il jugera utile ». D'ailleurs, « l'expertise des acteurs économiques du secteur sera systématiquement mobilisée ». Ce comité sera chargé de la sélection des projets éligibles, qui devront répondre aux exigences de « rentabilité financière et socio-économique », de cofinancements publics-privés, et de constitution d'actifs (dotations en capital, prises de participation), ce dernier critère étant l'objectif prioritaire.

Que ce soit au titre de la « gouvernance » globale de l'emprunt national ou des appels à projets, le dispositif mis en place, que le gouvernement justifie par le souci d'une séparation stricte entre fonds de l'emprunt et budget ordinaire (de l'Etat et des organismes gestionnaires), **ouvre largement la porte à la participation du privé à la définition de la politique de recherche de l'Etat, et à une « privatisation » des fonds publics de l'emprunt.**

L'ensemble des fonds (y compris les « consommables ») sera obligatoirement déposé au Trésor. Les fonds non consommables seront

rémunérés dans des conditions prévues par arrêté ministériel. Les organismes gestionnaires des fonds devront informer l'Etat avant tout retrait des sommes déposées sur le compte du Trésor.

Annulations de crédits (article 6)

Afin de ne pas « alourdir » le déficit, le gouvernement a décidé de compenser la charge des intérêts annuels - qu'il estime à 500 millions € - par une réduction des dépenses des ministères. **On aurait pu penser que, par souci de cohérence politique, l'enseignement supérieur et la recherche, premier secteur stratégique au titre de l'emprunt national, serait épargné par les annulations de crédit. Il n'en est rien.**

C'est même la mission ministérielle qui paye le plus lourd tribut (en chiffres absolus) à ces coupes budgétaires, à hauteur de 125.3 millions €, suivie de près par « l'écologie, développement et aménagement durables » à hauteur de 113.3 millions €. Soit à elle deux près de la moitié des annulations de crédits.

Même si ces sommes représentent une part mineure de la totalité des crédits alloués à ces deux missions (0,5 % pour la recherche et l'enseignement, 1,1 % pour l'écologie, développement et aménagement durables), **les programmes concernés recoupent largement les thématiques des « investissements d'avenir » :**

- 72 % des annulations de crédits de la mission « écologie, développement et aménagement durables » sont supportés par le programme « infrastructures et services de transport »,
- Pour l'enseignement supérieur et la recherche, seuls deux programmes sont épargnés (« vie étudiante » et « recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources »), tous les autres domaines de la recherche sont touchés, y compris ceux devant bénéficier de l'emprunt : recherche spatiale, énergie, sciences de la vie, biotechnologies, culture scientifique...

Quid du rôle du Parlement ?

En décidant de distinguer formellement les « investissements d'avenir » des budgets ordinaires des ministères à travers la création de nouveaux programmes temporaires, **le gouvernement dessaisit le Parlement de son rôle de suivi et de contrôle de l'exécution budgétaire. En effet les nouveaux programmes sont appelés à disparaître des documents budgétaires au fur et à mesure du versement aux opérateurs des crédits ouverts.**

Et s'il est prévu⁷ (jusqu'en 2020) une annexe générale au projet de loi de finances de l'année (« jaune » budgétaire) sur les conditions de mise en œuvre des crédits et les résultats obtenus, le projet de loi, dans le cadre de l'évaluation préalable de l'article 4, stipule néanmoins clairement : « une fois les crédits versés aux opérateurs, aucun des documents budgétaires existants ne permet d'informer le Parlement sur l'utilisation des crédits de l'emprunt national. En particulier, aucune des annexes générales ne permet de donner une vision transversale des priorités financées par l'emprunt national. »

¹ Allocution du Président de la République devant le Parlement réuni au congrès de Versailles le 22 juin 2009.

² Dont le décret d'attribution a été publié le 22 janvier 2010. Décret de nomination du 28 janvier 2010.

³ Commissariat général du plan, août 2005

⁴ Citation du dossier de presse gouvernemental « Projet de loi de finances rectificative pour 2010, Investissements d'avenir ».

⁵ Source : article de Philippe Jacqué « Des pistes pour renforcer la compétitivité des universités françaises » ; Le Monde du 26.01.10.

⁶ Utilisation de la mémoire et de la capacité de calcul d'ordinateurs et de serveurs répartis dans le monde entier, et liés à travers un réseau (ex : internet). Les utilisateurs du nuage peuvent ainsi disposer d'une puissance informatique considérable et modulable. A travers le "cloud computing", les entreprises n'ont plus besoin de serveurs propres, mais confient cette ressource à une entreprise qui leur garantit une puissance de calcul et de stockage à la demande (source : le journal du net).

⁷ Article 4 alinéa 10.

Note de travail

Projets de loi organique et ordinaire Application du 5^{ème} alinéa de l'article 13 de la Constitution (2^e lecture)

[en séance publique le 25 février 2010]

Le Sénat examinera en deuxième lecture, le jeudi 25 février 2010, le projet de loi organique (S n° 244) et le projet de loi ordinaire (n° 245) relatifs à l'application du 5^{ème} alinéa de l'article 13 de la Constitution qui vise à soumettre à la procédure d'avis des commissions permanentes compétentes des deux assemblées la nomination à certains emplois ou fonctions caractérisés par « leur importance pour la garantie des droits et libertés ou la vie économique et sociale de la Nation ».

Si deux projets de lois sont nécessaires, c'est que le texte même de l'article 13 de la Constitution renvoie à un projet de loi organique le soin de fixer la liste des emplois concernés et réserve la détermination des commissions compétentes selon les emplois ou fonctions concernés à l'adoption d'un projet de loi ordinaire.

A ce stade du débat, deux articles du projet de loi organique sur les quatre qui le composent sont encore en discussion (il en comportait deux initialement). Trois des quatre articles du projet de loi ordinaire (deux articles également dans le projet de loi initial) sont toujours en navette.

Assemblée nationale et Sénat sont tombés d'accord aussi bien sur la liste des emplois ou fonctions que sur la liste des commissions permanentes compétentes. L'essentiel du débat se cristallise dorénavant sur l'article 3 du projet de loi organique relatif à l'interdiction de la délégation de vote pour les scrutins sur des nominations soumises à la procédure prévue par l'article 13 de la Constitution.

L'article 3 du projet de loi organique est le vrai et unique enjeu de cette deuxième lecture.

La forme ayant pris le pas sur le fond du texte, l'examen en seconde lecture des deux projets de loi prend la tournure d'une querelle de légitimité entre Assemblée nationale et Sénat. Il s'agit d'une crispation sporadique, traditionnelle et assez banale qui se manifeste entre les deux chambres du Parlement. La nature de cette opposition contribue à donner au débat un aspect artificiel et conforte dans leur jugement ceux qui estiment que la portée de la réforme est modeste au regard de l'objectif de transparence et d'objectivité qui devrait présider aux nominations à certains emplois ou fonctions par le Président de la République.

L'EVOLUTION DU PROJET DE LOI ORGANIQUE

a) En première lecture, l'Assemblée nationale modifie la liste annexée à l'article 1er du projet de loi organique

L'Assemblée nationale a adopté les projets de loi organique et ordinaire le 29 septembre 2009.

Elle a étendu le contrôle du Parlement à quatre nominations supplémentaires. Il s'agit du président de l'Autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires (ACNUSA) ; du président de l'Autorité des normes comptables ; du président de la Commission nationale de déontologie de la sécurité (CNDS) et du directeur général de l'Office national des forêts (ONF).

L'Assemblée nationale a également complété la liste prévue par le Gouvernement en ajoutant les quatre nominations qui ont déjà fait l'objet de deux lois organiques adoptées par anticipation en application du cinquième alinéa nouveau de l'article 13 de la Constitution.

Il s'agit du président de la commission prévue par l'article 25 de la Constitution (art. L.O. 567-9 du code électoral) et des présidents de France Télévisions, de Radio France et de la société en charge de l'audiovisuel extérieur de la France (article unique de la loi organique du 5 mars 2009.)

b) L'Assemblée nationale ajoute un nouvel article visant les règles procédurales relatives au vote dans les commissions permanentes

Constatant que les commissions du Sénat permettent à leurs membres de consentir des délégations de vote, procédure non autorisée par le règlement de l'Assemblée nationale, les députés ont jugé nécessaire d'unifier les règles de procédure et de computation des voix dans les deux chambres du Parlement. Ils s'appuient sur l'article 27 de la Constitution, qui prévoit que « la loi organique peut autoriser exceptionnellement la délégation de vote ».

En conséquence, ils ont adopté (à l'unanimité) un article 3 nouveau dans le projet de loi organique afin de modifier l'ordonnance organique du 7 novembre 1958 autorisant exceptionnellement les parlementaires à déléguer leur droit de vote, afin d'interdire toute délégation de vote dans les scrutins tenus en application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution.

Le groupe SRC s'est abstenu. Il a mis en avant l'importance minimale d'une réforme plus illusoire et factice que réelle.

c) Les compléments apportés en première lecture par le Sénat

Le Sénat a adopté les projets de loi organique et ordinaire le 21 décembre 2009.

Tout en approuvant la liste des emplois ou fonctions soumis à la procédure de nomination prévue par l'article 13 de la Constitution telle que modifiée par l'Assemblée nationale, le Sénat a souhaité y ajouter le président du conseil d'administration de Voies navigables de France, le président de l'Autorité de régula-

tion des activités ferroviaires et le président de la Commission de la sécurité des consommateurs.

Le Sénat a également procédé à une coordination avec la modification des fonctions de direction du CNRS par un décret du 29 octobre 2009. Il a modifié l'intitulé de la fonction soumise à la procédure d'avis des commissions permanentes compétentes, afin de faire référence au président, qui remplace désormais le directeur général.

Enfin, le Sénat a supprimé (à l'unanimité) l'article 3 du projet de loi organique introduit par l'Assemblée nationale, relatif à l'interdiction des délégations de vote. Outre des raisons de forme et d'opportunité, P. Gélard, au nom de la commission des Lois a invoqué en cette matière, la préservation de l'autonomie de chaque assemblée, orientation conforme à la lettre et à l'esprit de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2009 qui n'a pas exigé une totale identité de procédure entre les deux assemblées.

d) La position de l'Assemblée nationale aux modifications apportées par le Sénat

Le 2 février 2010, l'Assemblée nationale a repris l'examen des articles restant en discussion du projet de loi organique et du projet de loi ordinaire.

Elle a avalisé les trois fonctions ajoutées par le Sénat mais se fondant sur la même argumentation, elle a rétabli la disposition relative à l'interdiction de la délégation de vote pour les votes sur des nominations soumises à la procédure prévue par l'article 13 de la Constitution qu'elle avait introduite en première lecture et que le Sénat avait supprimée.

e) Le groupe socialiste du Sénat s'est abstenu en première lecture

Au nom du groupe socialiste, Bernard Frimat estime que si la présente réforme visait à améliorer les pouvoirs de contrôle de l'exécutif, singulièrement du Président de la République, par le Parlement, elle était au final une occasion manquée à plus d'un titre.

Il a rappelé que contrairement à ce qu'a retenu le constituant, les sénateurs socialistes, lors de la révision constitutionnelle de 2008, avaient défendu la création d'une commission ad hoc, composée pour partie de députés et pour partie de sénateurs, statuant par un vote positif à une majorité qualifiée. Il a regretté le dispositif proposé et a dénoncé le mécanisme de veto institué des trois cinquièmes négatifs des suffrages exprimés dans les deux commissions, ce dernier n'ayant aucune chance de trouver à s'appliquer.

Il a constaté que le Gouvernement n'avait pas saisi l'occasion de procéder à la clarification des compétences respectives du Président de la République et du Premier ministre en matière de nomination. Il a prédit que l'absence de délimitations précises du champ des nominations susceptibles d'être encadrées selon des critères précis entretiendrait à l'avenir l'existence d'un certain flottement sur le champ d'application de la réforme.

Il a relevé que la présente réforme écarte de la procédure de nomination prévue au cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution des organismes qui répondent de toute évidence aux critères de garantie des droits et libertés ou d'importance pour la vie économique et sociale de la nation (Commission consultative du secret de la défense nationale, Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité, Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, Commission nationale de l'informatique et des libertés, la CNIL, Institut national de l'audiovisuel, Commission nationale d'aménagement commercial, Commission des participations et des transferts).

Sur les questions de nature procédurale soulevées par les députés, Bernard Frimat a jugé que l'Assemblée nationale n'avait pas respecté l'habilitation constitutionnelle stricte de l'article 13 de la Constitution et avait déporté le débat sur des questions secondaires contraires au respect du principe d'autonomie des assemblées.

En ce sens, le groupe socialiste du Sénat avait déposé un amendement de suppression de l'article 3 du projet de loi, introduit par l'Assemblée nationale, tendant à imposer la simultanéité du dépouillement du scrutin dans les commissions compétentes de chaque assemblée lorsqu'il est procédé à un vote au sein de celles-ci, selon la procédure prévue au cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution.

Intervenant en explication de vote, Robert Badinter a déploré le travers institutionnel français qui consiste, à se réserver l'essentiel du pouvoir en donnant l'apparence de faire des avancées démocratiques par la création d'organes de contrôle aux pouvoirs limités.

Il a critiqué une réforme qui revêt infiniment moins de portée que celle qu'on lui avait prêtée tout au long de la révision constitutionnelle.

Il a considéré que le seul avantage de la nouvelle procédure résidait dans la publicité non seulement de l'avis mais également de l'audition qui le précède. Or, à l'issue de la première lecture au Sénat, aucune disposition n'impose l'organisation d'auditions publiques systématiques. Il a exprimé son opposition à des auditions, qui sans être sans être à huis clos, revêteraient un caractère « d'entre soi parlementaire ».

La question de la publicité des auditions va rebondir à l'Assemblée nationale, en seconde lecture, sur le projet de loi ordinaire.

L'EVOLUTION DU PROJET DE LOI ORDINAIRE

a) Les modifications apportées par l'Assemblée nationale en première lecture

L'Assemblée nationale a apporté trois séries de modifications au texte initial.

✓ Elle a modifié le champ de compétence des commissions pour certains emplois et fonctions :

- l'avis sur la nomination du président de l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN), confiée initialement à la commission chargée de l'environnement, a été confié à la commission chargée de l'énergie (commission des Affaires économiques à l'Assemblée nationale) ;
- l'avis sur la nomination du président du conseil d'administration du Centre national d'études spatiales (CNES) a été confié à la commission compétente en matière de recherche appliquée (et non à celle compétente en matière de recherche) ;
- l'avis sur la nomination du président de l'Institut national de la recherche agronomique, (INRA) a été confié à la commission compétente en matière de recherche appliquée (et non à celle compétente en matière de recherche).

✓ Par coordination avec les emplois ajoutés à la liste annexée au projet de loi organique, l'Assemblée nationale a désigné les commissions permanentes compétentes pour ces derniers : la commission compétente en matière de transports pour l'avis sur la nomination du président de l'Autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires ; la commission compétente en matière d'activités financières pour l'avis sur la nomination du président de l'Autorité des normes comptables ; la commission compétente en matière de libertés publiques pour l'avis sur la nomination du président de la CNDS ; la commission compétente en matière d'agriculture pour l'avis sur la nomination du directeur général de l'ONF.

✓ Enfin, elle a introduit un article 3 nouveau pour assurer la simultanéité du dépouillement des scrutins dans les deux assemblées.

b) Les modifications apportées en première lecture au Sénat

Le Sénat a avalisé les modifications apportées par l'Assemblée nationale en première lecture dont le nouvel article 3, en contradiction d'ailleurs avec sa position de suppression de l'article 3 du projet de loi organique. En Séance publique, le rapporteur du Sénat avait expliqué que le maintien de l'article 3

reposait sur de la stratégie parlementaire, laissant présager un accord Assemblée nationale/Sénat sur les deux textes.

Pour sa part, le groupe socialiste du Sénat avait déposé un amendement de suppression de l'article 3. En disposant que « la loi détermine les commissions permanentes compétentes selon les emplois ou fonctions concernées », l'habilitation du législateur ordinaire inscrite au cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution est restrictive.

Par ailleurs, si le constituant a institué le caractère unitaire de l'avis exprimé par les commissions permanentes compétentes de chaque assemblée, le respect de cette unicité ne concerne pas les modalités d'expression de cet avis.

En outre, l'article 3 est irrévérencieux car il induit que les commissaires d'une assemblée conduits à exprimer leurs avis sur une personnalité peuvent, (par faiblesse d'esprit ?) être influencés par le sens du vote émis par les commissaires de l'autre assemblée sur cette même personnalité.

Au surplus, la pratique a démenti les craintes soulevées par la désynchronisation du dépouillement.

Enfin, en reprenant l'argumentation défendue par le rapporteur de la commission des Lois pour supprimer l'article 3 du projet de loi organique, ni la lettre de la Constitution ni les travaux préparatoires ne permettent de penser qu'une procédure strictement identique doive être retenue dans les deux assemblées pour prononcer l'avis prévu par l'article 13 de la Constitution. Le constituant a souhaité laisser aux règlements de l'Assemblée nationale et du Sénat la détermination de ces dispositions conformément au principe d'autonomie des assemblées.

Conscient d'entrer dans la matière sinieuse de la diplomatie parlementaire et confiant - avec modération - dans les vertus de la navette parlementaire, le groupe socialiste a retiré son amendement.

Ayant complété le tableau figurant en annexe dans le projet de loi organique de trois nouvelles fonctions soumises à la procédure prévue par l'article 13 de la Constitution (président de Voies navigables de France, président de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et président de la Commission de la sécurité des consommateurs), le Sénat a complété, par coordination, le tableau relatif aux commissions permanentes compétentes, à savoir la commission compétente en matière de transports et la commission compétente en matière de consommation.

Sur proposition de H. Portelli, le Sénat a précisé quelle serait la commission permanente compétente pour donner son avis sur la nomination du Défenseur des droits (article 2 bis) ainsi que sur la nomination des six personnalités qualifiées membres du CSM (article 2 ter).

c) La position de l'Assemblée nationale en deuxième lecture

L'Assemblée nationale et le Sénat ont trouvé un accord sur la désignation des commissions permanentes compétentes.

Sur proposition d'un amendement du groupe SRC, l'article premier du projet de loi a été complété afin d'inscrire dans la loi le principe de l'audition préalable à l'avis émis par la commission compétente. En effet, l'émission de l'avis des commissions permanentes compétentes n'a de sens que si les membres desdites commissions ont la possibilité de s'entretenir avec la personnalité dont la nomination est soumise à cette nouvelle procédure.

Par ailleurs, prenant acte du choix du Sénat de désigner en loi ordinaire les commissions permanentes compétentes pour donner leur avis sur la nomination du Défenseur des droits d'une part et des personnalités qualifiées membres du Conseil supérieur de la magistrature d'autre part, l'Assemblée nationale a jugé nécessaire de procéder à une harmonisation en désignant également dans la loi ordinaire la commission permanente compétente dans

chaque assemblée pour donner son avis sur la nomination des membres du Conseil constitutionnel (l'article 2 du projet de loi organique a donc été supprimé en conséquence).

Une réforme sans souffle en raison des principes directeurs qui déterminent son application

51 emplois et fonctions entrent dans le cadre de la procédure de l'article 13 de la Constitution.

Or, selon les informations collectées par le secrétariat général du Gouvernement et communiquées au Parlement après les demandes répétées des députés et sénateurs socialistes, la prérogative présidentielle s'étendrait à 284 autorités. Ainsi, la réforme ne concerne que 18% du total des nominations présidentielles. Certes, la réforme constitutionnelle avait déjà porté le coup fatal à l'ambition de la réforme en limitant l'avis du Parlement aux emplois ou fonctions caractérisés par « leur importance pour la garantie des droits et libertés ou la vie économique et sociale de la Nation ».

De plus, le Gouvernement a eu le souci de limiter la liste des emplois et fonctions car, selon lui, une liste trop longue n'aurait pas permis d'exercer dans de bonnes conditions le nouveau pouvoir accordé par le constituant. Pour échapper à ce risque, la majorité aurait pu envisager que l'encadrement parlementaire des nominations présidentielles soit le fait d'une commission ad hoc désignée en début de législature, composée à parité de députés et sénateurs, désignés à la proportionnelle des groupes.

Alors que le choix des emplois et fonctions devrait reposer sur l'importance de ces derniers pour la garantie des droits et libertés, il est regrettable que ne soit pas soumis à la procédure d'avis la nomination du président de la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité (CNCIS), du président de la Commission consultative du secret de la défense nationale (CCSDN). Le Gouvernement et la majorité ont jugé que ces nominations fai-

sant l'objet d'une procédure garantissant suffisamment l'indépendance et la compétence des intéressés. Ce faisant, ils ont pris le risque de brouiller la lisibilité de la réforme. En revanche, le groupe socialiste du Sénat a considéré qu'en l'état des pouvoirs de nominations de Président de la République, il n'était opportun d'en prévoir l'extension. C'est la raison pour laquelle il n'a pas souhaité que soient soumises à la procédure d'avis la nomination du président de la Commission des sondages ou encore celle des trois personnalités qualifiées désignées par l'exécutif comme membres de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL).

Au stade de la seconde lecture au Sénat, le texte devrait être complété – minimum minimorum – par l'adjonction du caractère non seulement systématique mais aussi publique des auditions.

Deux amendements ont été déposés en commission par le groupe socialiste afin de systématiser la publicité des auditions (sous réserve du respect de la préservation du secret professionnel ou du secret de la défense nationale) et la publication d'un compte-rendu de celles-ci pas les services des commissions compétentes.

Intervention...

Projet de loi de réforme des collectivités territoriales Explication de vote sur l'ensemble du texte

par Jean-Claude PEYRONNET, sénateur de la Haute-Vienne

[Séance publique du jeudi 4 février 2010]

Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, nous arrivons au terme d'un long débat. La commission des lois et le Sénat ont bien travaillé. Je commencerai par une remarque d'ordre général. Nous avons eu à certains moments l'impression de faire du travail de commission. Certes, ce n'est pas inutile, mais il ne faudrait pas que nos débats prennent dorénavant une telle tournure. Si la révision constitutionnelle devait avoir pour effet de nous faire travailler en séance plénière comme en commission, ce ne serait pas sans poser problème. Je veux croire que cela est dû à la spécificité du sujet. Il n'en reste pas moins qu'il nous faudra procéder à une évaluation de la procédure.



À la suite de ces travaux, incontestablement, le texte a été amélioré et un certain nombre de dispositions parmi les plus discutables ont été corrigées ou supprimées, même si l'opposition n'a pas vu beaucoup de ses amendements adoptés.

Mais l'essentiel demeure, qui justifie notre opposition à ce projet de loi.

L'essentiel, c'est ce que vient d'évoquer Serge Lagache, c'est-à-dire l'état d'esprit « anti-élus » dont témoigne ce texte, même si le travail de la Haute Assemblée l'a atténué en modifiant certaines dispositions de l'article 22.

Cependant, on ne change pas aussi facilement un état d'esprit et le plus dur est à venir, puisque la réduction du nombre d'élus aura des conséquences institutionnelles graves.

L'essentiel, c'est la critique contre le « millefeuille » dans l'exposé des motifs du projet de loi, qui fait fi de ce qui se passe en Europe dans ce domaine. Le résultat est d'ailleurs édifiant ! Au lieu de clarifier et de simplifier, on complexifie. Ainsi, deux nouveaux échelons sont créés : les métropoles et les pôles métropolitains. Selon le décompte établi par Jean-Pierre Sueur, treize possibilités de regroupement existeront. Voilà qui n'est pas pour ajouter de la clarté au prétendu millefeuille !

L'essentiel, c'est la mise sous tutelle financière des collectivités, conséquence de l'asphyxie budgétaire des conseils généraux et, plus encore, la fin de l'autonomie fiscale. La politique locale des collectivités, notamment des départements et des régions, sera définie à l'échelon central, puisque le volume d'intervention des collectivités sera limité.

L'essentiel, c'est la recentralisation, par le renforcement des pouvoirs du préfet, certains représentants de l'État faisant déjà montre sur le terrain d'une certaine arrogance, comme par les pouvoirs dérogatoires qui leur sont accordés et que nous avons dénoncés, notamment à l'article 29.

Monsieur le ministre, vous n'étiez pas là hier soir - ce n'est pas un reproche ! -, mais, quand j'ai proposé à M. Alain Marleix que les préfets respectent le schéma départemental de coopération intercommunale en cas de fusion des établissements publics de coopération intercommunale, il m'a répondu que c'était trop contrai-

gnant. Vous conviendrez qu'il ne fait pas preuve d'une grande ouverture d'esprit et que c'est inquiétant !

L'essentiel, c'est aussi ce que l'on nous a caché pendant longtemps, c'est l'ordre dans lequel nous examinons les textes : nous avons d'abord voté le calendrier, nous avons ensuite créé les conseillers territoriaux, nous déterminerons ultérieurement le mode de scrutin et, enfin, nous définirons les compétences, alors que nous aurions dû à l'évidence commencer par là !

L'essentiel, c'est la création du conseiller territorial, qui résulte de votre méfiance : le nombre d'élus diminue, de même que celui des niveaux de collectivités. Nous assisterons à terme, de fait, à la suppression du département et de la commune. Ce n'est pas facile actuellement, je vous le concède. Le recours nécessaire au référendum rendra difficile la création des communes nouvelles signant la mort des communes de base. C'est tout de même un objectif. Il suffira à l'État, lorsqu'il aura retrouvé une certaine santé financière, de proposer aux élus financièrement asphyxiés une carotte de dotation suffisante pour qu'ils se regroupent dans des communes nouvelles.

Je conclus, monsieur le président.

Le système des conseillers territoriaux établit la confusion entre les niveaux de collectivités.

L'essentiel, c'est aussi la clause générale de compétence.

Finalement, il en résulte une complexification et une inefficacité évidentes, tout cela pour espérer assurer le succès de l'UMP aux élections de 2014 ! L'objectif n'est pas avoué, mais il est manifeste !

Intervention...

Projet de loi de réforme des collectivités territoriales Explication de vote sur l'ensemble du texte

par Jean-Pierre SUEUR, sénateur du Loiret

[Séance publique du jeudi 4 février 2010]

Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, nous sommes pour une troisième étape de la décentralisation ; nous avons fait beaucoup de propositions en ce sens.



Nous sommes pour des métropoles qui respectent les communes en leur sein et qui constituent des avancées vers une plus grande démocratie dans leur mode d'élection. Nous sommes pour la prise en compte des communautés dans le nouveau paysage des départements, parce que c'est la réalité montante. Nous sommes pour la parité dans toutes les élections municipales. Nous sommes pour les libertés locales et pour des contrats négociés librement lorsqu'il s'agit d'œuvrer ensemble. Et je pourrais continuer...

J'avais dénoncé, lors de la discussion générale, un texte confus, tordu et dangereux. Malheureusement, au terme de ce débat, je n'ai pas changé d'idée. Ce texte est confus. Il suffit d'étudier l'article 35 pour se rendre compte que ce n'est ni fait ni à faire ! Il est confus parce que nous avons eu sans cesse le sentiment que des paysages sous-jacents défilaient au fur et à mesure de l'avancée de nos travaux. Veut-on réduire considérablement le nombre des communes ? Qu'on le dise ! Veut-on supprimer les départements ? Veut-on affaiblir les régions ? Qu'on l'affirme !

Le texte suscite des craintes et des soupçons parce qu'il est flou, vague, imprécis, ce qui laisse penser qu'il existe des desseins cachés.

Ce texte est tordu. À chaque fois que nous avons voulu évoquer les compétences, on nous a répondu que ce n'était pas le moment et que nous y viendrions lors de l'examen de la prochaine loi, dans douze mois.

Comment peut-on parler des structures sans parler du contenu ? Comment peut-on définir des structures sans parler de l'objectif ? Quand nous avons cru devoir parler des modes électoraux – ce n'est tout de même pas une question indécente ! – on nous a dit que ce n'était pas l'heure.

Nous connaissons le type d'élu, mais les modalités de son élection, non, nous en parlerons la prochaine fois ! Il y a eu une exception notable, celle de M. About, qui a obtenu le vote d'un amendement dans lequel il n'y avait à peu près rien, sinon ce qui est déjà inscrit dans le texte, à savoir que le scrutin serait à la fois territorial et proportionnel – mais on ne sait pas s'il y aura un tour ou deux, ni quelle sera la part de proportionnelle... M. About a reçu son plat de lentilles ! Certes, il contenait peu de lentilles, ce n'était pas très nourrissant, mais peut-être M. le ministre en obtiendra-t-il un retour, nous le verrons dans un instant...

Enfin, ce texte est dangereux. Le conseiller territorial induit une conception « localiste » de la région – il m'est arrivé de dire « cantonaliste », mais le terme n'était pas bon, m'a fait remarquer mon ami Jean-Claude Peyronnet, car nous avons beaucoup de respect pour nos cantons et nos conseillers généraux.

Nous ne pouvons pas confondre le travail de proximité si nécessaire des conseils généraux et la tâche de la région, qui doit avoir une dimension stratégique, européenne, internationale.

Nous voulons des régions fortes, avec des compétences dans les domaines de l'université, de la recherche, de l'économie, de la technologie, et avec de l'ambition !

Or, avec le conseiller territorial, vous tournez le dos à cette conception et vous instaurez beaucoup de trouble et de confusion.

J'en viens à la recentralisation opérée par ce texte. Le Sénat, Jean-Claude Peyronnet l'a souligné à juste titre, a permis de l'atténuer, mais qu'en adviendra-t-il à l'issue des débats à l'Assemblée nationale ?

François Mitterrand a dit en 1981 : « Ils veulent garder le pouvoir, nous voulons vous le rendre ». Avec ce projet de loi, vous voulez aujourd'hui le reprendre !

Intervention...

Projet de loi de réforme des collectivités territoriales Explication de vote sur l'ensemble du texte

par Dominique VOYNET, sénatrice de la Seine-Saint-Denis

[Séance publique du jeudi 4 février 2010]

Voilà un peu moins d'un an, le Président de la République recevait les conclusions du rapport du comité pour la réforme territoriale. « Il est temps de décider ! », pouvait-on lire à l'époque. « Qui peut douter ? » « Qui peut contester ? » C'est avec ces coups de menton que Nicolas Sarkozy toisait une fois encore les « conservatismes », cette menace rampante de notre pays, source de tous les maux, hostile à toute réforme, à la sienne en particulier ! On allait voir ce qu'on allait voir !



Avec un nouveau souffle pour la démocratie locale, de nouveaux moyens d'action pour les élus locaux, le citoyen pourrait enfin identifier plus clairement les responsabilités. Sans compter que Nicolas Sarkozy promettait aux Français que la réforme fiscale des collectivités territoriales se ferait « naturellement », au même rythme et parallèlement à la réforme institutionnelle.

Il n'est pas superflu de faire le bilan aujourd'hui. Nous avons fait l'inverse de ce qui était annoncé, catapultant à l'Assemblée nationale un projet bâclé venant refondre la taxe professionnelle. Ce projet, qui dut être totalement réécrit en catimini par les députés de la majorité, plonge désormais les collectivités locales dans la plus grande incertitude sur les ressources dont elles pourront disposer à l'avenir pour assurer les services rendus aux citoyens.

On a ensuite demandé au Sénat, pour remédier

à l'émiettement territorial français, d'étudier un projet de réforme institutionnelle lui-même présenté en morceaux. Le menu était roboratif !

En guise de hors-d'œuvre, en décembre dernier, on nous a servi le projet de loi organisant la concomitance des renouvellements des conseils généraux et des conseils régionaux.

Ensuite, on nous a servi le plat de résistance, c'est-à-dire le présent projet de loi de réforme des collectivités territoriales qui, loin d'alléger le millefeuille, l'épaissit encore, le rendant tout à fait indigeste.

Enfin, on nous apportera le fromage et le dessert, avec la cerise sur le gâteau, gâteau sur lequel nos collègues de l'Union centriste ont eu le droit de mettre les doigts avant les autres, avec l'amendement « About ». Pour notre part, nous le dégusterons plus tard !

Je parle bien évidemment du conseiller territorial, dont on ne sait rien, ou si peu. On imagine mal comment il pourra siéger à la fois au conseil régional et au conseil général sans se montrer davantage préoccupé par l'un ou par l'autre, ni comment il pourra faire de sa région une locomotive territoriale alors qu'elle sera par ailleurs privée de la clause générale de compétence.

On force le Parlement à signer l'acte de naissance du conseiller territorial tout en lui interdisant de débattre de ses modalités d'élection. Nous sommes pourtant prévenus. Le Président de la République a opté pour un mode de scrutin obscur pour les électeurs, mais dont l'ambition est parfaitement limpide. Puisque le pouvoir semble lui échapper dans les collectivités territoriales avec les règles du jeu actuel, il suf-

fit, pense-t-il, de changer ces règles et d'espérer emporter la mise avec une majorité relative de l'UMP de 30 % à 35 % des suffrages seulement lors du premier et unique tour de scrutin prévu.

qui sont attachés à la démocratie à ne jamais en douter et même à contester lorsque cela est nécessaire, comme ici, en votant contre ce projet de loi !

Avant de se prononcer, il faut pouvoir apprécier ce texte dans sa globalité et donc répondre à quelques questions simples. Ce projet de loi simplifiera-t-il l'organisation territoriale de la France ?

Non ! Au contraire, il va la complexifier.

Ce projet de loi apportera-t-il de nouveaux moyens d'action aux élus locaux ?

Non ! Il leur en retirera et rendra leur tâche plus difficile encore.

Ce projet de loi permettra-t-il aux citoyens de mieux identifier les responsabilités ?

Évidemment non !

Il ressortira de cet ensemble de textes, forcément illisible pour les citoyens, une architecture brouillonne et un mode de scrutin qui les laissera circonspects.

Ce texte apporte-t-il un nouveau souffle à la démocratie ?

Non ! Il comporte des éléments extrêmement préoccupants de recentralisation et un mode de scrutin dont on peut craindre l'inconstitutionnalité. La démocratie, loin de respirer, est étranglée.

Ce texte explique-t-il au moins ce que veut le Gouvernement, le grand dessein qui justifie ce grand branle-bas de combat ? À quelques semaines des régionales, sait-on mieux à quelle sauce les régions seront mangées ?

Pas davantage !

En conséquence, et en réponse aux propos du Président de la République que je rappelais en préambule, j'appelle toutes celles et tous ceux

Intervention...

Proposition de loi relative aux violences au sein des couples et aux incidences de ces dernières sur les enfants

par Roland COURTEAU, sénateur de l'Aude, auteur de la proposition

[Semaine de contrôle de l'action du Gouvernement - séance du mercredi 10 février 2010]

Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État à la justice, mes chers collègues, au mois d'avril 2006, le texte issu des propositions de loi nos 62 et 95, déposées respectivement sur notre initiative et sur celle



du groupe CRC, après avoir été modifié par le Sénat et l'Assemblée nationale, était définitivement adopté, puis promulgué.

De l'avis de la plupart des associations, cette loi du 4 avril 2006 renforçant la prévention et la répression des violences au sein du couple ou commises contre les mineurs a constitué une avancée sans précédent. C'était, il faut le souligner, la première fois que le Parlement osait affronter ce sujet trop longtemps tabou, trop longtemps ignoré, en tout cas trop longtemps minimisé.

Je rappelle que cette loi comportait aussi bien des mesures préventives que des dispositions répressives, visant notamment quatre objectifs : la lutte contre les mariages forcés, avec le relèvement de l'âge du mariage à dix-huit ans pour les femmes ; l'accompagnement psychologique, sanitaire et social des auteurs de violences ; la lutte contre le tourisme sexuel ; la lutte contre les violences sur les mineurs. Depuis sa mise en application, toujours selon les associations, « le voile du silence s'est enfin déchiré, la parole des victimes s'est enfin libérée » : les victimes osent enfin parler, osent enfin dénoncer, osent enfin porter plainte ; en tout cas, elles le font plus qu'auparavant.

Certes, la partie n'est pas gagnée, il s'en faut de beaucoup, hélas ! Nous devons encore agir de multiples façons pour renverser certains schémas profondément ancrés dans les mentalités.

Certes, la loi ne peut pas tout, elle n'est pas la seule voie pour éradiquer les violences conjugales, mais elle permet d'accélérer l'évolution des mentalités. C'est la raison pour laquelle nous avons déposé, au mois de juin 2007, une deuxième proposition, portant le numéro 322, afin de compléter le dispositif précédent sur différents points : les violences psychologiques, la prévention, la formation des intervenants, l'aide aux victimes et la protection des enfants.

Malheureusement, plus de deux années plus tard, ce texte, jugé peut-être – qui sait ? – trop global, n'était toujours pas inscrit à l'ordre du jour de nos travaux. J'ai donc décidé, avec l'accord de mes collègues du groupe socialiste, d'alléger la proposition de loi sur certains points, de la compléter sur d'autres et d'en présenter une nouvelle version. Je remercie donc le groupe socialiste et son président, Jean-Pierre Bel, d'avoir bien voulu proposer de l'inscrire aujourd'hui à l'ordre du jour du Sénat.

Le contexte semble plutôt propice. D'abord, la lutte contre les violences conjugales a été déclarée « grande cause nationale » pour 2010. Ensuite, l'Espagne, dans le cadre de sa présidence de l'Union européenne, a voulu faire de l'élimination de ce fléau l'une de ses priorités pour l'Europe. Enfin, M. le Premier ministre a annoncé vouloir créer « un délit de violences psychologiques au sein du couple ».

C'est très exactement ce que nous proposons à l'article 1er du présent texte. Bien sûr, je n'ignore pas que le repérage de ce type de violences

peut, dans certains cas, être difficile dans la mesure où les violences psychologiques ne laissent pas toujours de traces aisément identifiables et médicalement « objectivables ».

Cependant, comme le note le psychiatre Roland Coutanceau, « le délabrement mental de la victime est évident et les psychiatres peuvent se porter garants de l'impact de la maltraitance ». Ainsi, précise-t-il, « à partir d'une certaine intensité, la violence psychologique peut être mesurée dans ses conséquences pour la victime ».

Dans ces conditions et compte tenu de l'ampleur du phénomène, il nous paraît hautement souhaitable de faire reconnaître les violences conjugales à caractère psychologique, comme le harcèlement moral a fini par être reconnu dans le monde du travail.

Il s'agit d'un phénomène de société alarmant, qui frappe plus souvent les femmes que les hommes – même si un nombre non négligeable de ceux-ci en sont aussi victimes –, mais également les enfants, qui, souvent instrumentalisés, subissent indirectement cette emprise destructrice.

La violence psychologique est insidieuse, la finalité étant, pour le manipulateur, d'exercer une domination totale sur sa victime, mettant en jeu son intégrité physique et morale. C'est lorsque le conjoint ou concubin parle de séparation, la violence devient alors paroxystique.

Voici ce qu'indique le docteur Israël Feldman à ce propos : « L'usage répété de comportements néfastes dans le but de contrôler une personne a autant d'impact – sinon plus – sur la santé et le bien-être de la victime, que la violence physique. Et même si les cicatrices sont invisibles, ses conséquences sont lourdes et difficilement éradiquables. »

Injures graves et répétées, brimades, comportements vexatoires, chantage, séquestration, menaces de tuer, d'enlever les enfants, isolement, dénigrement public ou privé, humiliation, dévalorisation : toutes ces formes de vio-

lences constituent un véritable harcèlement mental, une mise à sac de toute confiance et d'estime de soi, et aboutissent à une vraie démolition morale de la victime.

Ce sont autant d'agissements ou de paroles répétées qui dégradent les conditions de vies, portent atteinte à la dignité de la victime et altèrent sa santé mentale et physique. Pour le docteur Coutanceau, une gifle ou un coup de poing font certes mal, mais le plus difficile à supporter est le sentiment de mépris qui les a « propulsés ». Selon lui, « la maltraitance psychologique est tout aussi capable de faire disparaître l'élan vital, "l'envie de vivre", sans pour autant laisser de traces visibles ».

Ce sont ces cas extrêmes, ces pressions gravissimes et réitérées sur de longues durées, aux effets dévastateurs, que nous voulons cibler aujourd'hui.

« Que reste-t-il à faire pour la victime ? », s'interroge le docteur Feldman. Rester, se soumettre, et donc aller, à plus ou moins brève échéance, vers la destruction ? Ou bien partir et se libérer, mais sans savoir ce que deviendront les enfants ? Est-ce seulement possible de partir lorsque la victime sait que le bourreau ne la lâchera jamais ? Est-ce seulement possible de partir lorsqu'elle est détruite intérieurement ?

D'ailleurs, par l'emprise psychologique qu'il exerce sur la victime, l'agresseur peut la dévaloriser au point d'anéantir chez elle toute velléité d'autonomie et de départ.

Autre technique d'usure, la menace itérative : « Si tu pars, tu le regretteras ! », « Si tu me quittes, je te tue ! », « Si tu t'en vas, tu ne verras plus tes enfants et je me tue après »... Selon certains psychologues, dans de tels cas, la séparation ne peut avoir lieu que si l'auteur des menaces est soumis à la justice. Il ne renoncera à ces violences que s'il sait quels risques qu'il court sur le plan judiciaire. Or, comme le soulignaient Yaël Mellul, avocate, et Eliette Abecassis, écrivain et philosophe, « lorsque la violence psychologique s'exerce à l'intérieur du couple, aujourd'hui, la justice reste à la porte ».

Évoquant « la souffrance et les dégâts qui sont bien réels », elles indiquaient que « ce processus d'emprise entraîne chez la victime une saturation de ses capacités critiques et une abolition totale de sa capacité de jugement, qui la conduisent à accepter l'inacceptable, à tolérer l'intolérable ». Elles ajoutaient encore : « Puis, la violence augmente progressivement et la résistance de la victime diminue jusqu'à devenir simplement une lutte pour la survie. »

Voilà pourquoi nous voulons créer le délit de violences psychologiques au sein du couple tout en proposant que leurs auteurs puissent être condamnés à un suivi socio-judiciaire. Nous ne proposons pas de définir la violence psychologique, car toute énumération est en soi restrictive. De toute manière, il existe dans le droit français, plus précisément dans la jurisprudence, un arsenal suffisant pour les définir. Quant à la preuve, elle peut venir de témoignages ou de certificats de psychologues, de médecins ou même de psychiatres.

J'en viens à l'article 2.

La loi du 4 avril 2006, dans son article 12, renforce, aussi bien dans le code de procédure pénale que dans le code pénal, les mesures d'éloignement du domicile commun de l'auteur des violences, qu'il soit conjoint, concubin, partenaire pacsé ou ancien conjoint, ancien concubin, ancien partenaire pacsé.

En droit civil, la loi du 26 mai 2004, relative au divorce, a permis au juge aux affaires familiales, lorsque les violences exercées par l'un des époux mettent en danger son conjoint, un ou plusieurs enfants, de statuer sur la résidence séparée des époux. Le juge se prononce également, s'il y a lieu, sur les modalités d'exercice de l'autorité parentale, les mesures prises étant caduques si, à l'expiration d'un délai de quatre mois, aucune requête en divorce ou en séparation de corps n'a été déposée.

On notera qu'aucune disposition n'est prévue en droit civil lorsque les violences mettent en danger le concubin ou le partenaire pacsé et donc, dans ce cas, le ou les enfants.

Nous proposons donc d'étendre la possibilité donnée au juge aux affaires familiales de statuer sur la résidence séparée des concubins ou des partenaires pacsés, en précisant lequel des deux continuera à résider dans le logement. Dans un tel cas, il appartient au juge de statuer sur la résidence dans le domicile familial et non de statuer sur la résidence dans le domicile conjugal, comme cela est précisé pour les conjoints à l'article 220-1 du code civil.

En fait, il s'agit surtout, dans les cas d'urgence et à titre provisoire, de donner un peu de répit à la victime non propriétaire ou non locataire en titre du logement, de lui laisser le temps nécessaire pour trouver un autre lieu d'habitation ou un hébergement social d'urgence.

Je signale au passage qu'une erreur s'est glissée dans la rédaction de la deuxième phrase de l'article 2 de notre proposition de loi. Il faut lire : « Sauf circonstances particulières, la jouissance de ce logement est attribuée à celui qui n'est pas l'auteur des violences ».

Les articles 3 et 4 de la proposition de loi traitent de la prévention.

À ce titre, nous proposons qu'une information soit dispensée dans les écoles, collèges et lycées, à raison d'une séance mensuelle, sur le respect mutuel entre les garçons et les filles et sur l'égalité entre les sexes.

L'école a un rôle primordial à jouer dans la prévention des violences entre les jeunes, bien entendu, mais aussi dans la lutte contre les comportements sexistes. Il s'agit d'éduquer au respect pour éviter que ne s'ancrent, à l'âge adulte, des comportements de domination.

Si nous voulons faire changer les mentalités, alors, commençons par agir au niveau de l'école, du collège et du lycée. « Tout commence sur les bancs de l'école », affirmait Romain Rolland. Et il avait raison ! Nous proposons également, toujours au titre de la prévention, d'instituer une journée nationale de sensibilisation aux violences au sein du couple, qui pourrait être fixée le 25 novembre, en coordination avec la

journée internationale pour l'élimination de la violence à l'égard des femmes.

Autre question majeure : la formation des professionnels de santé, personnels de la police et de la gendarmerie, des travailleurs sociaux, des magistrats, des avocats... Nous proposons que l'ensemble de ces acteurs fassent l'objet d'une formation initiale et continue, propre à leur permettre de mieux détecter les violences, de mieux assister et accompagner les victimes.

Si les besoins sont évidents, les professionnels ne sont pas toujours sensibilisés à la problématique des violences conjugales. J'ai le sentiment que, à quelques exceptions près, ce terrain est encore en friche.

La qualité de l'accueil, dans une gendarmerie ou un commissariat, d'une personne bien soulevée en état de choc est essentielle. Quant aux médecins, ils occupent une position clé pour dépister les violences intrafamiliales, conseiller, prévenir l'escalade, éviter les drames.

J'évoquerai enfin l'aide juridictionnelle qu'il conviendrait d'accorder, sans condition de ressources, aux victimes de violences conjugales ayant entraîné une interruption temporaire de travail.

Aujourd'hui, seules bénéficient de cette aide, sans condition de ressources, les victimes de tortures, d'actes de barbarie, les victimes de violences habituelles sur mineurs ou de viol, etc.

Je l'ai dit, les victimes de violences conjugales sont bien souvent en état de choc et il importe de leur faciliter la tâche, notamment dans les moments difficiles où elles se décident à réagir, où elles décident de ne plus accepter de subir. Or leur dépendance financière peut aussi constituer un frein dans leur décision d'engager des poursuites judiciaires, car elles ne peuvent évidemment pas compter sur le concours financier de l'auteur des faits... Enfin, et d'une manière générale, nous ne ferons pas l'économie, à l'avenir, d'un débat sur le manque de

places d'hébergement pour les victimes et de centres de soins pour les auteurs de violences.

Un vrai problème se pose aussi pour les Français de l'étranger. En effet, comme le faisait remarquer Claudine Lepage sur ce point précis, nos consulats manquent également de moyens.

En tout état de cause, j'ai pu dire à diverses reprises que le Sénat pouvait être fier d'avoir joué, dès 2006, un rôle de précurseur dans un domaine qui nous mobilise aujourd'hui encore. « Encore ! », s'exclameront peut-être certains. Eh bien oui, encore !

Sans aller jusqu'à reprendre la fameuse formule Boileau, « Vingt fois sur le métier, remettez votre ouvrage, polissez-le sans cesse et le repolissez », je prétends les dispositions que nous proposons aujourd'hui d'apporter en complément de la loi du 4 avril 2006 sont hautement nécessaires.

En conclusion, monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, je me permettrai de vous lire quelques extraits d'une lettre que j'ai reçue hier – et j'en ai, hélas, reçu de très nombreuses rapportant des faits similaires –, émanant d'une jeune femme de vingt-huit ans, prénommée Jessica.

« Il a suffi d'un an pour que les agissements de cet homme avec qui je vivais détruisent tout en moi. [...] Les violences psychologiques, les vraies, hors disputes de couple, sont reconnaissables par l'entourage, par les amis, par les professionnels. [...] Aujourd'hui, je dis merci à ma famille, je dis merci à mes amis, je dis merci aux médecins. Depuis quelques jours, en effet, j'ai décidé de me libérer et j'ai décidé de porter plainte. »

« Je ne pensais pas que ce que j'ai vécu aurait autant de répercussions sur ma vie personnelle et même professionnelle. Aujourd'hui, j'ai peur. Aujourd'hui, je suis suivie par un psychiatre. Aujourd'hui, je suis en dépression et j'ai perdu mon travail. Aujourd'hui, j'ai tellement de souffrances en moi. Alors, avec vos collègues sénateurs, aidez les femmes qui vivent de telles situations. Prenez les bonnes décisions. » On ne saurait mieux dire !

Intervention...

Proposition de loi relative aux violences au sein des couples et aux incidences de ces dernières sur les enfants

par Virginie KLES, sénatrice d'Ille-et-Vilaine

[Semaine de contrôle de l'action du Gouvernement - séance du mercredi 10 février 2010]

Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, le domicile est un espace plus dangereux pour les femmes que l'espace public, et les hommes qu'elles connaissent sont plus dangereux pour elles que les inconnus. Ces phrases ne sont pas tirées des gros titres de la presse à sensation ; il s'agit malheureusement de la réalité. Une réalité triste, insoutenable et intolérable. Telle est la routine quotidienne, révélée par de nombreuses enquêtes, notamment celle de 2000, et vécue par 10 % des femmes environ dans notre République.



En France, l'insécurité, le danger et la souffrance sont en effet le lot quotidien d'au moins une femme sur dix. Il ne s'agit pas uniquement de violences physiques, celles auxquelles on pense tout d'abord parce qu'elles sont les plus marquantes, les plus visibles, et parce qu'elles provoquent la mort d'une femme tous les deux jours et demi. Il existe bien d'autres formes de violences, beaucoup plus insidieuses, mais tout aussi destructrices, inacceptables et intolérables : ce sont les violences psychologiques, c'est-à-dire le harcèlement, la domination, la culpabilisation, la possession et l'humiliation, qui peuvent aussi mener à la mort – même s'il est parfois difficile d'en établir la preuve – puisqu'elles conduisent à la dépression et au suicide.

Une femme sur dix : cela signifie que je connais certaines de ces femmes, que j'en côtoie régulièrement dans l'exercice de mes fonctions d'é-

lue locale ; cela signifie aussi que chacun et chacune d'entre nous en connaît, même si nous ne les avons pas forcément reconnues. Il n'est pas aisé, en effet, de recueillir leurs confidences. Il faut avoir les oreilles et les yeux grands ouverts pour reconnaître ces femmes, parce qu'elles se cachent, qu'elles ont honte, que la culpabilité est inversée, et sans doute aussi parce que nous sommes quelque peu démunis.

Que dire, que faire face à ces drames cachés, « culpabilisés », qui se déroulent au sein d'un domicile devenu prison, huis clos ? N'avons-nous pas un devoir d'ingérence ? C'est une question que je me suis souvent posée. Un devoir d'ingérence, certes, mais pour quoi faire et comment ?

Les femmes victimes de ces violences sont de tous âges et appartiennent à toutes les catégories sociales ou professionnelles. L'auteur des faits est souvent leur mari ou compagnon, leur ex-mari ou ex-compagnon, mais ne n'est pas toujours le cas. Ce peut être aussi un fils, un gendre, un père, un beau-père, voire un cousin ou un neveu.

Et puis, les femmes ne sont pas les seules victimes de ces violences. Les hommes aussi peuvent être touchés. Une compagne – parce qu'elle a été victime, mais pas uniquement dans ce cas –, un compagnon ou un fils peut aussi se retourner contre un homme. Il convient de poser le regard sur ces hommes qui souffrent et de les écouter. Mais pour dire quoi, et pour faire quoi ? Comment les aider à sortir de leur silence, alors que leur sentiment de honte est sans doute plus important encore que celui des femmes ?

La question du devoir d'ingérence se pose avec encore plus d'acuité pour les enfants, car ils grandissent dans deux univers totalement différents, où les valeurs sont inversées : ce qui est autorisé dans l'un est interdit dans l'autre. Leur père et leur mère, qui sont leurs modèles et qu'ils aiment tous les deux, leur donnent le spectacle de la violence, de l'humiliation, de l'acceptation de l'inacceptable. Or ce modèle, le premier qu'ils connaissent, est totalement battu en brèche par ce qu'ils apprennent à l'école, par les valeurs de la République, par la loi sociale, par le milieu scolaire et, plus tard, par le milieu professionnel. Comment ces enfants peuvent-ils se construire correctement ? N'avons-nous pas, en l'occurrence, un réel devoir d'ingérence ?

Nous devons prendre en charge ces hommes et ces femmes. C'est un constat ! Et nous devons le faire sans démagogie ni populisme, sans complaisance ni esprit de polémique. Aucun partenaire – élu, professionnels, bénévoles, associatifs – ne doit être écarté du combat commun contre ce fléau totalement inadmissible. Nous devons tous avancer ensemble !

La dernière enquête sur ce sujet a été réalisée en 2000. Nous avons besoin aujourd'hui d'une nouvelle enquête pour apprécier, dix ans après, l'évolution de la situation. Un rapport devrait être remis au Parlement au moins tous les deux ans, afin de permettre aux parlementaires d'évaluer les progrès, les dysfonctionnements, les faiblesses et les points positifs, pour mettre en commun les expériences, pour avancer. Ainsi pourrions-nous, dans l'urgence et à court, moyen et long termes, tout faire pour garantir la sécurité des victimes et les mettre à l'abri, mais aussi pour prendre en charge les auteurs de violences et les mettre hors d'état de nuire. Il faut en effet permettre à des personnalités de se reconstruire, éviter la réitération des faits et redonner des repères solides aux enfants pour qu'ils puissent se construire correctement.

Nous n'avons pas le droit, en France, pays de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, d'en rester au mode déclamatoire : nous devons prendre des mesures concrètes.

En conclusion, je forme le vœu solennel que le renvoi du texte en commission, vers lequel nous nous dirigeons, ne soit pas un renvoi ad vitam aeternam vers un futur lointain et vague, qui sonnerait comme un glas, un adieu, un abandon. Je souhaite qu'il soit l'occasion d'un rassemblement véritable de l'Assemblée nationale et du Sénat, de la majorité et de l'opposition, des hommes et des femmes, l'occasion d'une concertation entre tous les acteurs impliqués dans la lutte contre ce fléau. La lutte contre les violences faites aux femmes a été déclarée « Grande cause nationale 2010 » par le Premier ministre. Ce combat, qui fait l'unanimité au sein de cet hémicycle, doit se traduire dans les faits : ne passons pas à côté, car il y va de notre responsabilité !

I n t e r v e n t i o n . . .

Proposition de loi relative aux violences au sein des couples et aux incidences de ces dernières sur les enfants

par Nicole BONNEFOY, sénatrice de la Charente

[Semaine de contrôle de l'action du Gouvernement - séance du mercredi 10 février 2010]

Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, depuis de nombreuses années, nous assistons à une véritable prise de conscience des pouvoirs publics nationaux, européens et internationaux, de la nécessité d'élaborer une législation réprimant les violences conjugales et encadrant la protection de l'enfance.



Des avancées non négligeables ont eu lieu en France, telle la loi du 4 avril 2006, qui résulte de l'adoption de la proposition de loi renforçant la prévention et la répression des violences au sein du couple ou commises contre les mineurs, due entre autres à l'initiative de M. Roland Courteau, à qui je tiens à rendre hommage. Une autre avancée réside dans la création, en 2008, d'une mission d'évaluation de la politique de prévention contre les violences faites aux femmes, placée sous la présidence de Mme Danielle Bousquet. Malgré ces progrès, de réelles difficultés demeurent, et il paraît donc nécessaire de poursuivre les efforts engagés dans ce domaine.

De nombreux chiffres alarmants ont déjà été cités. Je n'en ajouterai qu'un : à l'occasion de l'étude Cadre de vie et sécurité menée par l'INSEE, sur la période de 2007 à 2008, plus de 800 000 personnes, âgées de 18 à 75 ans, ont déclaré avoir subi des violences physiques ou sexuelles dans le cadre de leur vie familiale, dont plus de 50 % ont été commises par leurs conjoints actuels.

Comme nous le savons tous, les chiffres officiels sont bien souvent, hélas ! l'arbre qui cache la forêt. Les violences au sein du couple et de la famille sont fréquentes, complexes et, par là même, très difficiles à appréhender.

De nombreuses femmes victimes d'agressions n'osent pas porter plainte, soit par peur, soit à cause de ce que les psychiatres appellent un « processus de conditionnement » auquel elles sont soumises et qui les conduit à accepter l'intolérable. Comme le montrent les estimations réalisées par l'Observatoire national de la délinquance, les plaintes déposées par les victimes représenteraient moins de 9 % des violences conjugales réellement subies. À ce phénomène s'ajoute l'insuffisance des dispositifs de détection et d'accompagnement psychologiques et juridiques des victimes de violences conjugales. L'article 5 de la présente proposition de loi, qui prévoit que les victimes de violences conjugales bénéficieront de l'aide juridictionnelle sans conditions de ressources, a pour objet de remédier à cette situation.

Mes chers collègues, nous sommes confrontés à un fait social majeur, et il est indispensable d'améliorer le dispositif de lutte contre les violences au sein du couple, en poursuivant l'effort engagé en matière de prévention et de répression.

L'article 1er de cette proposition de loi vise à insérer dans le code pénal la notion de « violence psychologique ». Cette dernière est oubliée par notre législation, bien qu'elle représente les trois quarts des violences recensées en France. Elle est bien souvent le préalable aux agressions physiques, et s'accompagne d'impacts lourds et parfois irrémédiables sur la santé physique et psychique des individus.

D'ailleurs, elle frappe aussi l'entourage et affecte fortement la vie familiale, sociale, relationnelle et professionnelle.

Cette violence psychologique peut se manifester de manières très diverses : harcèlement moral, mépris, isolement, insultes, humiliations en public ou en privé. Les mots et la persécution morale sont parfois aussi meurtriers que la violence physique pure.

Même si des professionnels du droit ont émis des doutes quant à l'effectivité d'un tel délit, tant il est difficile à prouver, des psychiatres ont précisé que, à partir d'une certaine intensité, la violence psychologique était détectable et mesurable. Il est donc nécessaire de légiférer afin d'intégrer cette dimension dans notre législation.

Le présent texte permet aussi des avancées en ce qui concerne les conséquences de cette forme de violence, directe ou indirecte, sur les enfants au sein de ces couples.

Nombre de professionnels de santé, en contact avec ces enfants, sont témoins des dangers que la violence au sein du couple fait peser sur leur bien-être. Au-delà de ses conséquences physiques et psychiques directes, cette violence a des répercussions sur le développement de l'enfant, car elle perturbe son fonctionnement cognitif et émotionnel, ce qui se traduit par des difficultés d'intégration, par un repli sur soi ou encore par divers troubles des apprentissages.

Cette violence affecte aussi la conduite de l'enfant, qui est alors marquée par des « problèmes extériorisés », comme la banalisation des violences physiques et morales, l'adoption de comportements agressifs ou encore l'usage de la violence, mais aussi par des « problèmes intériorisés », comme la dépression ou la propension à se poser en victime.

Ces impacts sont dramatiques pour l'épanouissement et le développement de l'enfant. En outre, de telles situations ne sont pas sans répercussions dans le temps. Parvenus à l'âge adulte, ces enfants seront exposés à des diffi-

cultés accrues en termes d'intégration sociale et de stabilité psychologique, et ils reproduiront parfois des comportements violents à l'égard de leurs proches, équivalents à ceux qu'ils ont connus lorsqu'ils étaient jeunes.

L'exposition des enfants à la violence dans le couple, que celle-ci soit physique et manifeste, ou psychologique et impalpable, induit des troubles importants en matière de développement. La protection des enfants est donc une nécessité. Les articles 2 et 3 de notre proposition de loi s'inscrivent dans cette perspective.

L'article 2, et c'est une proposition de bon sens, vise à élargir aux pacsés et aux concubins le champ des dispositions permettant au juge aux affaires familiales d'éloigner l'auteur des violences du domicile commun.

L'article 3, quant à lui, tend à mettre en place une séance mensuelle d'information sur le respect mutuel entre les sexes dans les écoles, les collèges et les lycées, mais aussi à instituer une journée nationale de sensibilisation aux violences au sein des couples.

L'école a en effet un rôle clé à jouer dans la prévention des violences, afin d'éviter que certains comportements ne s'ancrent chez les enfants dès leur plus jeune âge. Nous pouvons espérer qu'une meilleure sensibilisation lèvera le tabou qui existe parfois dans de telles situations, et qu'elle encouragera les enfants victimes ou témoins de tels actes à prendre conscience de la nécessité d'en parler.

Il convient de rappeler que, dans le cadre d'une grande consultation nationale menée par la Défenseure des enfants auprès des collégiens et des lycéens, les élèves eux-mêmes ont émis le souhait que des campagnes d'information et de prévention soient menées dans les écoles.

Nous ne connaissons que trop l'importance de l'éducation dans la construction intellectuelle et sociale d'un individu. Intégrer dans les cursus des faits de société, comme les violences conjugales, et le principe de l'égalité des sexes ne peut qu'entraîner des effets positifs.

L'article 4 vise le même objectif. Il tend à mettre en place des programmes de formation initiale ou continue auprès des services de médecine, de police ou de gendarmerie, ainsi que des magistrats et des travailleurs sociaux. Cette formation leur permettra d'établir plus facilement des liens entre certains signes de souffrance physique ou psychologique et les violences conjugales.

En conclusion, la présente proposition de loi est frappée au coin du bon sens, et j'espère qu'elle fera l'objet d'un consensus lors de son examen au Parlement. De nombreuses associations se battent depuis des années pour la création d'un « délit de violences psychologiques au sein du couple », ainsi que pour la mise en place de campagnes de sensibilisation et de formation à destination des enfants, des adultes et des professionnels de santé. Avec cette proposition de loi, nous leur apportons une première réponse.

Je tiens d'ailleurs à rappeler que M. Fillon est favorable à ce que le délit de violence psychologique soit intégré dans la législation française. Il a par ailleurs déclaré la lutte contre les violences faites aux femmes « Grande cause nationale 2010 ». La proposition de loi que nous avons déposée est l'occasion d'illustrer cette volonté.

Pour toutes ces raisons, j'invite le Sénat à voter la proposition de loi lorsque nous serons amenés à en discuter.

Intervention...

Proposition de loi relative aux violences au sein des couples et aux incidences de ces dernières sur les enfants

par Yannick BODIN, sénateur de la Seine-et-Marne

[Semaine de contrôle de l'action du Gouvernement - séance du mercredi 10 février 2010]

Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, voilà cinq ans, nous examinons une proposition de loi, due pour partie à l'initiative de notre persévérant collègue Roland



Courteau, renforçant la prévention et la répression des violences au sein du couple ou commises contre les mineurs.

C'était la première fois que le Parlement se prononçait sur le sujet. L'importance de ce texte n'avait d'ailleurs pas fait débat, puisqu'il avait été adopté à l'unanimité.

Cette loi a permis de grandes avancées pour les femmes victimes de violences ainsi qu'une prise de conscience de l'opinion publique. Petit à petit, la parole des femmes victimes a été libérée.

Depuis la promulgation de cette loi, le nombre de plaintes déposées pour violences conjugales a explosé, non du fait d'un accroissement considérable du nombre d'actes de violence, mais bien parce que les femmes ont pris conscience que la situation qu'elles vivaient n'était pas normale. Et elles ont osé parler ! Cette augmentation du nombre des plaintes est également due, pour une bonne part, à une meilleure prise de conscience des professionnels qui sont en contact avec ces femmes, en particulier les policiers, les gendarmes et l'ensemble des travailleurs sociaux.

Cette première étape était certes fondamentale, mais elle ne constituait que la première pierre d'un édifice plus vaste. Aujourd'hui, il nous faut passer à l'étape suivante, en reconsidérant les sanctions à l'égard des auteurs de violences, de nature psychologique en particulier, en renforçant la prévention et en améliorant l'aide aux victimes. Tel est l'objet de cette proposition de loi.

Je souhaite pour ma part examiner de façon détaillée le volet prévention de ce texte, en particulier ce qui concerne la sensibilisation et la formation aux violences faites aux femmes. Cette formation doit en priorité s'adresser aux jeunes et aux professionnels qui sont amenés à être en contact avec des femmes victimes de violences, d'origine conjugale notamment. Nous le savons aujourd'hui, la prévention des violences faites aux femmes passe par la sensibilisation du public et la formation des acteurs. La formation, mot clé dans ce domaine, doit être assurée à tous les niveaux et, surtout, à tous les âges. C'est l'objet des articles 3 et 4 de cette proposition de loi.

Ainsi, l'article 3 prévoit, et c'est fondamental, de dispenser une information sur le respect mutuel et l'égalité entre les sexes une fois par mois aux élèves des écoles primaires, des collèges et des lycées. (M. Roland Courteau fait un signe d'assentiment.)

Selon un récent sondage réalisé par Ipsos Santé auprès de 800 adolescents, 29 % des jeunes garçons ne sont pas d'accord pour accepter une répartition équitable des tâches entre les hommes et les femmes ! Or c'est un choix de vie que, de leur côté, les jeunes filles plébiscitent à 92 % !

Voilà qui est symptomatique de la vision de la place de la femme dans la société, vision qui perdure même chez les adolescents.

Les faits divers démontrent malheureusement que la place de la femme dans la société et le respect qui lui est dû sont loin d'être compris dès l'enfance. L'inquiétude grandit devant le comportement de certains adolescents qui, parce qu'ils sont des garçons, sont méprisants et irrespectueux, voire violents à l'égard des filles. Des actes criminels ont même été commis. Hélas ! ce phénomène ne semble pas régresser. Un machisme affirmé s'exprime chez les jeunes, et pas seulement dans certains quartiers !

C'est pourtant dès cet âge qu'il faut inculquer des valeurs de respect de soi et d'autrui, en particulier de l'autre sexe, pour former des citoyens dignes de ce nom, qui ne traiteront pas leur épouse ou leur compagne comme un objet qu'ils possèdent, sur lequel ils auraient des droits d'autorité, de violence, allant parfois jusqu'à commettre des actes criminels.

Il est donc essentiel de consacrer du temps, dans la classe, et à tous les âges, au respect mutuel entre filles et garçons. Cela fait partie de l'enseignement des devoirs civiques, du respect de l'autre. Toute l'équipe éducative doit être concernée et donc sensibilisée au problème de l'égalité des sexes : les chefs d'établissement, les conseillers pédagogiques d'éducation, les infirmières, les psychologues et les professeurs. Tous sont conscients de leur mission.

On connaît l'histoire de ce petit garçon, en classe de maternelle, à qui sa maîtresse reprochait d'avoir tiré les cheveux d'une camarade. Quand elle lui a demandé pourquoi il avait agi ainsi, il a simplement répondu, du haut de ses quatre ans : « Parce que c'est une fille ! » Eh oui, tout commence à l'école maternelle !

Nous considérons qu'une sensibilisation, voire une formation sur ces questions spécifiques ne peut être transmise sans une bonne formation des maîtres.

Face à cette impérieuse nécessité, monsieur le secrétaire d'État, je suis inquiet. La réforme de la formation des maîtres, telle qu'elle semble être envisagée, permettra-t-elle d'aborder avec des formateurs spécialisés ces notions indispensables, alors que la professionnalisation des futurs enseignants est fondée uniquement sur les savoirs académiques ? Qui fera le travail ?

Pour assurer la formation mensuelle prévue à l'article 3, les enseignants doivent être accompagnés par les associations qui luttent depuis longtemps pour le respect des femmes. Ces associations sont très présentes et leur rôle est essentiel. Leur intervention devrait devenir systématique dans les établissements scolaires et les centres d'apprentis. À cette fin, les rectors devraient, sur recommandation du ministère de l'éducation nationale, encourager plus efficacement la prise de contact entre ces associations et les établissements.

Cette mission pourrait aussi être confiée à des jeunes dans le cadre du service civique, dont la création vient d'être consacrée par le vote, à l'Assemblée nationale, de la proposition de loi relative au service civique, déjà adoptée par le Sénat, à la quasi-unanimité, le 27 octobre dernier.

L'article 4 de la proposition de loi pose, quant à lui, le principe de la formation de tous les acteurs sociaux, médicaux et judiciaires afin d'améliorer l'accueil, la protection et le suivi des victimes de violences conjugales. Cet article est absolument essentiel. C'est de cette manière que la lutte contre les violences conjugales a pu se développer et c'est aussi de cette façon que nous pourrions encore l'améliorer.

Des progrès ont été réalisés dans ce domaine. La sensibilisation des professions concernées s'est considérablement développée. Ainsi, dans les commissariats et les gendarmeries, on sait maintenant mieux prendre en compte la spécificité des violences conjugales.

C'est un progrès qu'il faut saluer !

Toutefois, ces évolutions positives ne doivent pas nous faire oublier que la bataille est loin d'être gagnée. L'accueil et la prise en charge par les services de police et de gendarmerie sont inégaux et peuvent encore être améliorés.

Surtout, les acteurs sociaux et médicaux doivent être mieux sensibilisés pour accompagner les femmes victimes de violences.

J'ai la chance, dans mon département, d'avoir des associations de terrain très performantes et efficaces, même si leur nombre reste malheureusement insuffisant. Elles nous rapportent en particulier l'inégalité des réponses de la justice aux violences faites aux femmes. D'une part, l'effort d'harmonisation et de compréhension doit être poursuivi entre ces associations et les magistrats dont l'appréhension de ces questions n'est pas toujours de même niveau. D'autre part, l'inscription de la sensibilisation aux violences faites aux femmes doit encore être renforcée dans la formation des futurs magistrats.

Je tiens ici à rendre hommage à ces associations, qui n'ont pas attendu le vote de la loi du 4 avril 2006 pour agir et qui réalisent un travail remarquable.

En conclusion, la lutte contre les violences faites aux femmes a été déclarée « Grande cause nationale 2010 » par le Premier ministre. Voilà une bonne initiative. Cela suffira-t-il ? Les grandes déclarations n'ont jamais permis de résoudre les problèmes.

La prévention contre les violences faites aux femmes, qui doit commencer dès l'école maternelle et primaire, ne peut se faire sans moyens. Dès lors, les mesures présentées dans cette proposition de loi doivent être accompagnées d'une augmentation suffisante des personnels – de l'éducation nationale notamment – en charge de ces questions.

Si nous voulons continuer la lutte, tous les personnels concernés doivent suivre une formation adaptée et voir leurs effectifs renforcés.

Ainsi, nous ferons avancer le combat en faveur de l'égalité entre les hommes et les femmes ; nous saurons rendre le principe du respect mutuel intangible et faire reculer les violences faites aux femmes.

Ce sera une belle avancée pour la cause des femmes et un nouveau pas de notre civilisation vers le progrès.

Intervention...

Proposition de résolution européenne portant sur la protection temporaire

par Louis MERMAZ, sénateur de l'Isère, auteur de la proposition

[Semaine de contrôle de l'action du Gouvernement - séance du mercredi 10 février 2010]

Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, l'expulsion d'Afghans par charters franco-britanniques, le 21 octobre et le 15 décembre 2009, nous a conduits à déposer la présente proposition de résolution. Nous souhaitons voir déclencher, dans l'Union européenne, le recours à la protection temporaire en faveur de personnes qu'on ne peut ni ne doit reconduire dans leur pays d'origine, théâtre d'une guerre qui mettrait leur vie en danger.



La même initiative a été prise par notre groupe à la fois à l'Assemblée nationale et au Sénat. Par ailleurs, des élus des groupes de gauche ont signé au Parlement européen, sur l'initiative des Verts, une pétition allant dans le même sens.

Comme on le verra, si notre proposition concerne les Afghans entrés dans l'Union européenne et ceux qui sont parvenus jusqu'en France, ses objectifs sont plus larges. La situation faite aux Afghans, comme à d'autres réfugiés, devrait trouver une solution dans le cadre européen, même dans cette Europe entrée aujourd'hui en crise. En tout état de cause, le gouvernement français pourrait, sans plus attendre, se donner les moyens de répondre sur son sol à l'état de fait actuel. Nous sommes nombreux à déplorer son refus de rechercher une solution digne de nos valeurs tant à l'échelon de l'Europe que sur le plan national.

En quoi consiste le recours à la protection temporaire ? Nous souhaitons, comme le permet une directive européenne de 2001, que le Gouvernement demande à la Commission de proposer au Conseil de décider, à la majorité qualifiée, qu'il est nécessaire d'octroyer la protection temporaire, c'est-à-dire une protection immédiate et collective – j'insiste sur ce dernier terme – aux Afghans en provenance d'Afghanistan et du Pakistan. L'Union européenne tendrait alors la main à des hommes, à des femmes, à des enfants réduits à l'exil dans des circonstances dramatiques. En effet, le traitement individuel des dossiers ne répond pas à l'urgence. Le recours à la protection temporaire permettrait de pallier les carences de certains États en matière d'asile, de faire prévaloir la solidarité d'un bout à l'autre de l'Union par le partage des charges.

La directive de 2001 sur la protection temporaire a été adoptée à la suite de la procédure ad hoc instituée pour répondre à l'afflux des Kosovars en 1999, mais elle n'a jamais été appliquée. Sa mise en œuvre permettrait aujourd'hui de répondre à l'arrivée des Afghans et à celle d'autres réfugiés sur le territoire européen. Elle ouvrirait à ces réfugiés une période de protection qui pourrait, en cas de nécessité, atteindre trois ans. Elle leur permettrait de recevoir un titre de séjour, d'exercer une activité professionnelle, d'être hébergés, de disposer d'une aide sociale, de se faire soigner, d'accéder à l'éducation et à la formation, enfin, de bénéficier du regroupement familial, autrement dit d'être traités comme des êtres humains.

Or, à quoi assistons-nous, chez nous, en France ? Les Afghans, nous le savons, ont pour la plupart la volonté de se rendre coûte que coûte en Grande-Bretagne.

Ils sont attirés dans ce pays par la langue, dans une certaine mesure, par des liens familiaux, parfois, mais aussi par la perspective, s'ils réussissent à traverser le Channel, d'échapper aux contrôles d'identité pratiqués sur le continent et de parvenir à trouver un travail.

Ainsi ces personnes tentent-elles l'aventure depuis les côtes françaises, en particulier depuis le Pas-de-Calais. Longtemps les migrants ont trouvé un hébergement dans le centre d'accueil de Sangatte. Ce centre avait été ouvert en septembre 1999 pour faire face à l'afflux de réfugiés, kosovars pour la plupart, qui souhaitaient rallier la Grande-Bretagne.

Géré par la Croix-Rouge, le centre de Sangatte, que j'ai visité en octobre 2000 et en mai 2001, a hébergé jusqu'à 1 500 personnes.

J'ai constaté que l'on s'efforçait d'y fournir le minimum indispensable aux réfugiés – repas, hygiène, sécurité et information. Sa fermeture, en décembre 2002, et son démontage, sous le prétexte fallacieux, si souvent entendu en d'autres occasions, de ne pas créer d'appel d'air, ont plongé des centaines d'hommes, de femmes et d'enfants dans des conditions de vie effroyables.

On a parlé de « jungle », mais qui en porte la responsabilité, sinon le Gouvernement ? La « jungle », qui a été fermée en septembre 2009, s'est en partie reconstituée. Désormais, les réfugiés errent dans une zone encore plus vaste.

Quelle réponse le Gouvernement propose-t-il pour remédier à cette situation ? Eh bien, il demande aux forces de police de détruire des abris de fortune, d'incendier des couvertures !

Avec l'entrée en vigueur du plan grand froid, le 15 décembre 2009, certains réfugiés avaient trouvé un abri, de dix-neuf heures à dix heures du matin – c'est-à-dire seulement pour la nuit ! – dans une salle réquisitionnée à cet effet. Ils couchaient à même le sol, sur des cartons ! Ce n'était vraiment pas le grand luxe ! Ce local a été fermé le 19 janvier, monsieur Haenel, du fait de la levée du plan.

Le soir même, une association distribuait cent cinquante tentes aux migrants. Mais le lendemain, ordre était donné à la police d'encercler le campement et de démonter les tentes. Depuis, comme je viens de le dire, les pouvoirs publics font détruire systématiquement abris et campements.

Monsieur le ministre, que va-t-il se passer alors qu'une nouvelle vague de froid s'abat sur la région ? La responsabilité du Gouvernement est engagée. Pour compléter ce tableau, je rappelle les menaces que le même Gouvernement fait constamment peser, pour aide à l'immigration clandestine, sur les hommes et les femmes qui portent secours à ces malheureux. Que fait-il de l'obligation d'assistance à personne en danger ?

La commission des affaires européennes du Sénat, mieux inspirée que celle de l'Assemblée nationale, a transmis notre proposition de résolution à la commission des lois. La majorité sénatoriale a décidé, lors de l'examen du texte en commission, de proposer le rejet de notre proposition lors de la séance publique. Pour défendre cette conclusion, le rapporteur s'appuie sur l'article 88-4 de la Constitution...

Écoutez la suite, monsieur le président de la commission ! Selon cet article, des résolutions peuvent être adoptées sur les projets ou propositions d'actes des communautés européennes et de l'Union européenne, mais pas sur des directives déjà en vigueur. L'argument serait imparable si notre Haute Assemblée n'avait adopté, le 7 décembre 2009, juste avant la conférence de Copenhague sur le changement climatique, une proposition de résolution de notre collègue Mme Fabienne Keller portant sur une directive du 23 avril 2009, relative au stockage géologique du dioxyde de carbone. Je tiens cette proposition à votre disposition, monsieur le président de la commission. Vous constaterez que, sur ce point, les deux propositions se ressemblent comme des jumelles ! Je n'ose imaginer qu'il y ait deux poids et deux mesures, selon les souhaits et les humeurs du Gouvernement, par ailleurs si soucieux de renforcer les pouvoirs du Parlement !

À la page dix de son rapport, M. Pierre Fauchon s'interroge sur l'opportunité d'une intervention du Parlement dans une procédure sollicitant la Commission européenne. Je le renvoie à nouveau au texte de la proposition de résolution de Mme Keller qui fait appel à la même procédure.

J'en viens maintenant à l'examen de la directive de 2001, qui est jusqu'à présent restée lettre morte. J'évoquerai d'abord les critères nécessaires à sa mise en œuvre : essentiellement, un afflux massif ou important de personnes déplacées et un dysfonctionnement de l'exercice du droit d'asile qui en découle.

En ce qui concerne le premier critère, et personne ne le contestera, il existe aujourd'hui un nombre considérable de réfugiés afghans, évalué dans le monde, essentiellement au Moyen-Orient, à 2,7 millions. Les chiffres publiés quant à l'arrivée de ces réfugiés en Europe sont très certainement inférieurs à la réalité, et par ailleurs très aléatoires. Quoi qu'il en soit, selon le Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés, le HCR, les demandes d'accueil émanant d'Afghans ont augmenté officiellement de 57 % dans l'Union européenne au cours du seul premier semestre de 2009. On en compte aujourd'hui près de 9 000.

Mais il aura fallu que 123 Kurdes fussent abandonnés sur une plage en Corse, à Bonifacio, pour que le ministre se dise obligé de prévoir une législation spéciale pour faire face à ce qu'il appelle « une arrivée massive et inopinée de clandestins » ? En ce qui concerne le second critère, c'est-à-dire l'importance de l'afflux de personnes déplacées, on ne connaît pas le nombre de réfugiés, vivant ou en simple transit, au sein de l'Union européenne. Dans ces circonstances, le règlement de Dublin II, adopté le 18 février 2003, est inopérant.

La Commission européenne a proposé de réformer ce règlement en décembre 2008, sans obtenir encore de décision du Conseil européen. Les conditions imposées par la directive pour satisfaire le second critère, relatif à l'exercice du droit d'asile, sont également remplies.

L'accès au droit d'asile est aujourd'hui très largement perturbé. Le renvoi dans les pays situés aux frontières de l'Union européenne, essentiellement en Grèce – qui a reçu 20 000 demandes d'asile en 2008 – où les conditions d'accueil sont affreuses –, mais aussi en Hongrie ou en Autriche, dispense la France d'instruire elle-même les demandes.

Finalement, ces demandes ne seront pas acceptées en Grèce, où moins de 1 % des personnes enregistrées à l'entrée par le système d'empreintes digitales EURODAC obtient l'asile, contre 36 % en France, pour des chiffres très faibles d'à peine quelques centaines.

Notre groupe parlementaire a consacré plusieurs heures à l'audition de MM. Jacques Ribs et Pierre Henry, respectivement président et secrétaire général de l'association « France Terre d'Asile », de Mme Catherine Wihtol de Wenden, chercheur au CNRS, de M. Francisco Galindo Velez, représentant en France du Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés, et à celle de M. Gérard Sadik, membre de la commission « Asile » de la CIMADE.

Tous nous ont confirmé et démontré le dysfonctionnement du droit d'asile en ce qui concerne les Afghans, mais pas seulement.

Je consacrerai une place à part à l'audition du représentant du HCR en France, puisque la commission des lois s'est contentée d'une note de la délégation, qui ne traite d'ailleurs pas vraiment du sujet qui nous occupe. Les Afghans sont aujourd'hui pris dans une nasse. Ils ne réussissent pas à obtenir l'asile au titre de la convention de Genève du 28 juillet 1951. Dès lors, l'alternative est la suivante.

Ou bien la France applique le règlement Dublin II, adopté en 2003, et les réfugiés afghans seront alors transférés en Grèce avec les conséquences que l'on connaît. Dans cette hypothèse, le gouvernement français pourrait-il rendre public le nombre de personnes transférées, le représentant du HCR, que nous avons interrogé, ne nous ayant pas donné de chiffres ?

Ou bien la France n'applique pas ce règlement, et les Afghans seront réduits à la clandestinité, condamnés à vivre dans l'errance et le dénuement le plus total.

Les chasser de leurs abris de fortune, les disperser jusqu'à Paris, Angers ou Nîmes en les privant du soutien des ONG ne résout rien. C'est pourquoi nous défendons cette proposition de résolution. Nous demandons au Gouvernement de saisir la Commission européenne qui seule a le pouvoir d'enclencher le processus de mise en œuvre de la directive de 2001.

Nous considérons en effet que le problème des réfugiés afghans, naguère concentrés dans le Calais, désormais présents à Paris et ailleurs, est de nature éminemment européenne, comme nous l'a fait observer à juste titre le représentant du HCR à Paris.

Rien n'empêche le Gouvernement, au nom du principe de souveraineté inscrit dans la Constitution, d'introduire une protection complémentaire pour les personnes qui sont dans une situation de transit, tant que le Conseil européen n'a pas révisé sa position, ce en quoi il serait bien inspiré ! Si nous nous projetons dans un avenir immédiat, nous demanderons aussi au gouvernement français et aux États de l'Union européenne d'agir de concert afin que le nouveau programme pluriannuel pour un espace de liberté, de sécurité et de justice, dit nouveau programme de Stockholm, adopté le 11 décembre 2009 par le Conseil européen, aboutisse à de nouvelles directives.

La Commission européenne y est favorable. Reste à convaincre les États, à commencer par le nôtre.

En conclusion, j'évoquerai l'amendement que nous avons déposé. La commission des lois s'est opposée à son examen en arguant de son irrecevabilité, puisqu'il était rattaché à la présente proposition de résolution, elle-même jugée irrecevable. Nous demandons que, le moment venu – le plus tôt sera le mieux –, on

substitue au dispositif de protection temporaire un régime d'asile européen commun.

Ce serait l'occasion de remplacer la notion vague et difficilement contrôlable d' « afflux massif » ou « important » de réfugiés par celle d' « afflux durable ».

Ce serait aussi l'occasion de revoir les procédures actuelles, lourdes et inopérantes. Cela permettrait en outre d'élargir le champ des personnes susceptibles de bénéficier d'une protection réelle. Je pense aux personnes qui fuient des zones dévastées par une catastrophe naturelle, comme c'est aujourd'hui le cas des Haïtiens, mais aussi aux victimes climatiques, souvent en proie au pillage de leurs richesses naturelles et frappées par le sous-équipement.

La France, aux meilleures heures de son histoire, a toujours affirmé pleinement sa vocation humaniste. Elle a revendiqué avec fierté son statut de terre d'asile. Ne rompons pas avec cette tradition !

M. Pillet conclut son rapport par un étalage de bons sentiments. Mais pourquoi ne saisit-il pas l'occasion que nous lui offrons de faire les pas qu'il convient dans la bonne direction ?

Nous demandons au Gouvernement de renoncer à la politique du chiffre et du refoulement, d'organiser enfin – s'il le peut et s'il le veut –, un accueil conforme à l'idéal républicain. Il s'honorerait en prenant des initiatives à l'échelle de l'Union européenne, en palliant sans plus attendre les insuffisances de la législation européenne par une démarche souveraine.

À la façon dont un pays traite ses immigrés, on devine comment il traite ses propres citoyens. Il serait temps, pour les immigrés et pour l'ensemble des Français, de mettre fin à une politique aux tendances liberticides, hélas ! de plus en plus affirmées !

Intervention...

Proposition de résolution européenne portant sur la protection temporaire

par Richard YUNG, sénateur représentant les Français établis hors de France

[Semaine de contrôle de l'action du Gouvernement - séance du mercredi 10 février 2010]

Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, permettez-moi tout d'abord de dire un mot sur l'argumentation juridique qui nous a été opposée. Nous avons visé l'article 88-4 de la



Constitution et la directive du 20 juillet 2001 car nous avons suivi la démarche de Mme Keller lors de la discussion de sa proposition de résolution sur le marché des quotas de CO₂, et qui a été suivie par le Sénat !

Le premier considérant de cette proposition de résolution était le suivant : « Vu l'article 88-4 de la Constitution ». Le quatrième considérant commençait ainsi : « Vu la directive 2009/29/CE... ».

Il s'agit donc bien du même cas de figure ! C'est donc en toute bonne foi que nous avons suivi la même démarche !

Cela étant, on aurait pu nous signaler ce problème en commission, d'autant que quinze jours se sont écoulés entre l'examen de cette proposition par la commission des lois et celui qui a été réalisé par la commission des affaires européennes.

Nous avons l'impression qu'il y a non pas de la mauvaise foi, mais deux poids deux mesures ! Non, monsieur le rapporteur ! Vous nous avez suffisamment accusés de mauvais desseins pour que je ne me montre pas particulièrement gentil !

J'en viens aux raisons de fond qui nous ont été opposées.

Nos collègues rapporteurs affirment que l'on ne note pas actuellement en Europe un afflux massif en provenance de l'Afghanistan.

Mais comment peut-on affirmer de tels propos, alors même que l'afflux massif est un phénomène qui n'a pas été défini ? Qu'entend-on par « afflux massif » : 500, 5 000, 50 000 réfugiés ? Personne ne le sait.

L'article 2 de la directive de 2001 explicite cette notion par un « nombre important de personnes déplacées ». Mais nous ne sommes guère plus avancés.

Au fond, à regarder l'histoire de plus près, ce sont 200 000 réfugiés afghans qui sont arrivés en Europe au cours des dix dernières années. Si 200 000 ce n'est pas, à vos yeux, un afflux massif, alors qu'est-ce que c'est ?

En outre, l'afflux massif est une notion à géométrie variable dans la mesure où vous avez récemment annoncé, monsieur le ministre, après que 124 Kurdes eurent échoué sur une plage corse, le dépôt d'un projet de loi visant à faire face à des « afflux massifs » d'étrangers en situation irrégulière. Là encore, nous avons l'impression qu'il y a deux poids deux mesures, selon que vous êtes afghan ou kurde !

Par ailleurs, nos deux collègues rapporteurs estiment qu'aucun État membre « ne se trouve dans une situation telle que son système d'asile serait submergé et dans l'incapacité de traiter les demandes afghanes ».

Certes, on peut avoir des appréciations différentes sur cette question, mais, à considérer la situation d'un peu plus près, on est obligé de relativiser cette affirmation.

En France, le nombre de demandeurs d'asile afghans a effectivement été faible en 2009 : 702, si mon chiffre est exact. Mais, vous l'avez dit vous-même, monsieur le rapporteur, c'est précisément dû au fait que les Afghans ne demandent pas l'asile à notre pays, soit parce qu'ils ne sont pas en capacité de le faire, soit parce qu'ils craignent d'être expulsés, en vertu du fameux règlement dit « Dublin II » de 2003, vers des pays qui accordent plus difficilement le statut de réfugié et ont, en outre, des conditions d'hébergement tout à fait désastreuses.

Vous le savez, en Europe, il existe de très fortes inégalités de traitement des demandes d'asile, le taux de reconnaissance du statut de réfugié variant de moins de 1 % en Grèce à 75 % dans les pays d'Europe du Nord. On peut donc parfaitement comprendre que les Afghans cherchent à aller dans les pays qui leur offrent le plus de chances d'obtenir satisfaction.

En France, les centres d'accueil pour les demandeurs d'asile, les CADA, sont engorgés, et le dispositif de premier accueil a été démantelé. Cette situation ne devrait malheureusement pas s'améliorer en 2010. Voilà pourquoi quelques centaines d'Afghans au moins errent dans les conditions qui ont été décrites, des conditions indignes d'une République, allais-je dire, ou, en tout cas, de l'humanité ! Même si ces personnes sont dans l'illégalité, ce sont tout de même des êtres humains qui ont droit, à ce titre, à un minimum de considération ! Heureusement que les pouvoirs locaux et les associations sont là pour les aider, quoique vous pourchassiez, monsieur le ministre, les militants associatifs qui ont le malheur de vouloir s'occuper d'eux.

Mais dans certains autres pays européens la situation est encore pire ! On comprend, par exemple, que les demandeurs d'asile ne veulent pas être renvoyés en Grèce ! alors

commissaire européen, est revenu effaré de l'état des centres d'hébergement et des centres d'accueil qu'il a visités en Grèce ou ailleurs.

Pour ce qui est du retour dans le pays d'origine, je vous trouve très optimiste de dire que l'Afghanistan est une terre promise merveilleuse. Moi, si j'étais à la place des réfugiés afghans, je ne sais pas si je retournerais en Afghanistan !

C'est tout de même ce que vous dites ! Si nous avons 250 000 ou 300 000 soldats là-bas, c'est que ce pays n'est pas très sûr !

Le gouvernement afghan lui-même a demandé que l'on ne lui renvoie plus de réfugiés ! Vous le voyez bien, votre argumentation est un peu limite.

Pour toutes ces raisons, vous comprendrez que je soutienne cette proposition de résolution européenne. D'ailleurs, je n'arrive pas à comprendre votre résistance obstinée, monsieur le rapporteur, à toute recherche de solutions en la matière.

Pourtant vous affirmez vous-même comprendre nos raisons, de bonnes raisons, reconnaissez-vous, et vous vous dites humaniste ! Pour notre part, nous cherchons à ouvrir un débat sur un problème humain douloureux, et nous n'avons fait que proposer un certain nombre de solutions. Peut-être ne les partagez-vous pas toutes – encore qu'elles soient tout à fait recevables ! –, mais nous nous demandons vraiment, en fait, si vous voulez vraiment trouver des solutions ! Telle est la vraie question que je me pose !

Intervention...

Proposition de résolution européenne portant sur la protection temporaire

par Bariza KHIARI, sénatrice de Paris

[Semaine de contrôle de l'action du Gouvernement - séance du mercredi 10 février 2010]

A l'occasion d'une séance de questions criblées, je vous avais interpellé, monsieur le ministre, sur la reconduite de plusieurs Afghans dans leur pays. Était-il vraiment besoin de souligner à quel point cette expulsion était incohérente au regard de l'engagement militaire de la France en Afghanistan ?



Alors que nous vous alertions sur la situation de ces migrants, sur l'indignité des charters eu égard à la situation en Afghanistan, vous nous répondiez que cette méthode était nécessaire au nom de la lutte contre « les filières criminelles et mafieuses de l'immigration clandestine », et, par ailleurs, tout à fait conforme aux normes juridiques.

Chaque fois que nous interpellons le Gouvernement, on nous oppose la sécurité ! Le centre d'accueil des réfugiés de Sangatte a été fermé. Le flux d'Afghans a-t-il cessé ? Non ! Vous avez également démantelé la « jungle » de Calais. Le flux d'Afghans va-t-il cesser ? Non ! Les demandes d'asile vont-elles diminuer ? Sans doute. Les clandestins seront-ils plus nombreux ? Assurément !

Le même individu, selon qu'il est réfugié ou clandestin, n'a pas le même comportement. Dans un cas, il travaille, cotise et s'intègre ; dans l'autre, il se cache, souffre et s'en remet parfois à de mauvaises mains. Où est donc la sécurité ?

Du côté de la clandestinité ou bien du côté de l'intégration ?

En outre, monsieur le ministre, faut-il vraiment que des milliers d'hommes et de jeunes mineurs, loin de leur pays, de leurs proches, dans un état de précarité et de dénuement, soient, de manière récurrente, les otages de campagnes électorales ? Vous le savez, plus il y a de réfugiés, moins il y a de clandestins. C'est une question de statut et non de qualité humaine. C'est une question d'itinéraire et non de moralité.

Certes, ces personnes ne sont pas toutes éligibles au droit d'asile. Mais celles qui le sont ne peuvent obtenir ce statut. Au terme du règlement Dublin II, le droit d'asile est devenu une fabrique à clandestins. Le même migrant, porteur de la même histoire, se verra refuser le statut de réfugié en Grèce, alors qu'il l'obtiendrait en France.

Si les demandes d'asile ont diminué, ce n'est pas parce que le flot de migrants s'est tari ; ce n'est pas non plus parce que les filières sont démantelées. C'est parce que les personnes qui fuient les conflits dans leur pays n'ont aucun intérêt à déposer une demande d'asile en France ; elle aboutirait en effet automatiquement à une reconduite vers le pays d'entrée dans l'Union européenne où le droit est moins favorable.

Dans son rapport, notre collègue M. Fauchon nous a expliqué que la directive relative à la protection temporaire ne pouvait s'appliquer aux Afghans. Mais, par la voix de Louis Mermaz, le groupe socialiste tient à ce que soit prise en considération la notion d'afflux durable et à affirmer qu'il existe d'autres solu-

tions pour que puissent réellement exercer leurs droits les personnes qui remplissent les conditions d'obtention du statut de réfugié parmi les Afghans et tous ceux qui fuient un conflit dans leur pays d'origine, et pour que ceux qui n'en bénéficieront pas soient préservés d'un retour forcé et obtiennent un statut administratif temporaire. La clandestinité n'est pas une fatalité !

Suivant en cela les recommandations du HCR, nous souhaitons par conséquent que la France applique la clause de souveraineté prévue par le règlement Dublin II et que les examens des demandes d'asile aient lieu en France et non dans le pays d'entrée, en l'occurrence la Grèce. Cela relève d'une décision politique. Envisagez-vous une telle option ?

Pour les Afghans en transit en France et astreints à la clandestinité en attendant d'entrer en Grande-Bretagne, envisagez-vous d'adopter des mesures nationales, afin que ces migrants non seulement soient assurés de ne pas craindre un retour forcé, mais surtout aient accès à certains droits temporaires ?

À l'échelon européen, nous plaçons pour que la diversité des situations de migrations soit mieux prise en compte. L'Europe a tendance à considérer la migration comme une installation définitive. Or nombreux sont ceux qui souhaitent retourner chez eux aux jours meilleurs.

Surtout, il nous semble qu'il convient de revoir le règlement Dublin II, afin de mettre en place une plus grande solidarité européenne. Les dispositifs d'asile sont surchargés, donc inefficaces dans les pays frontaliers. Il faudrait au minimum que le constat d'une situation de saturation entraîne une clause de suspension des délais légaux d'examen des dossiers.

Par ailleurs, le 4. de l'article 4 du règlement Dublin II permet, en théorie, à un demandeur d'asile séjournant à Malte d'adresser sa demande à la France. Mais cette possibilité n'est que théorique et, de plus, elle n'est pas optimale au regard des droits.

Pourquoi ne pas envisager que le demandeur d'asile choisisse le pays où il souhaite faire sa demande et qu'il y soit conduit le temps de l'examen de son dossier ?

En la matière, vous l'avez compris, nous souhaitons que ces migrants aient pleinement accès à leurs droits. Dans la mesure où, pour l'essentiel, ils sont en transit en France, nous aurions tort de nous en remettre à court terme à une improbable décision européenne, d'autant que des issues nationales existent et que le règlement Dublin II prévoit la clause de souveraineté.

Monsieur le ministre, nous vous avons suggéré des pistes de réflexion et fait des propositions concrètes ; nous espérons que vous saurez les entendre.

Intervention...

Proposition de résolution européenne portant sur la protection temporaire

par Alima BOUMEDIENE-THIERY, sénatrice de Paris

[Semaine de contrôle de l'action du Gouvernement - séance du mercredi 10 février 2010]

Vous avez raison, monsieur Fauchon, en commission, j'étais d'accord avec vous sur l'article 88-4 de la Constitution et je ne reviendrai pas sur la question de procédure. Je souhaite m'attaquer plutôt au fond et non à la procédure, car, derrière cette question simple se pose une question fondamentale : pouvons-nous imaginer aujourd'hui un instrument juridique ad hoc pour répondre à l'arrivée importante de réfugiés afghans sur le territoire européen et leur apporter un soutien moral et matériel ? Il s'agit d'une question d'ordre humanitaire, tout simplement !



Il faut savoir que cette proposition de résolution s'inscrit dans un contexte très précis. L'Union européenne a entamé un processus d'harmonisation des règles régissant l'octroi et l'accueil des réfugiés et des demandeurs d'asile, et je vous rappelle que ce n'est pas sous l'impulsion de notre pays. En effet, si la France a lancé le Pacte européen sur l'immigration et l'asile en 2008, alors qu'elle présidait l'Union européenne, cette politique européenne de l'immigration et de l'asile a été décidée à Tampere en 1999. J'y étais et je me souviens encore du débat ! Mais nous sommes en attente depuis plus de dix ans... Les « paquets asile » se succèdent, mais n'aboutissent pas. Nous en sommes au deuxième, lequel n'a malheureusement toujours rien apporté !

La double exigence qui est la nôtre est à la fois de prendre en compte la situation des Afghans et de favoriser une réforme ambitieuse du droit d'asile européen. En fait, ce sont les deux faces d'une même médaille ! On ne saurait, en effet, séparer les deux questions.

Je ferai, si vous le permettez, quelques commentaires sur le « paquet asile » européen, question dont je m'occupais déjà au Parlement européen et pour laquelle, au sein de la commission des affaires européennes du Sénat, je suis co-rapporteur, avec M. Robert del Picchia.

J'ose vous dire que j'étais optimiste au départ. La Commission européenne avait proposé un texte ambitieux. Malheureusement, il ne faut pas se leurrer. Ce texte fera certainement les frais d'un compromis bien en deçà de nos attentes, notamment sur la question des conditions d'accueil des demandeurs d'asile. Il est aussi à craindre qu'il n'entre pas en vigueur avant 2012 au moins !

Que faire en attendant ? Dans ces circonstances, cette proposition de résolution européenne doit aujourd'hui être examinée en urgence. Si l'Union européenne souhaite se doter d'instruments juridiques plus adaptés à la réalité du phénomène de l'asile, elle reste, à ce jour, incapable de « gérer » des situations exceptionnelles nécessitant des solutions elles-mêmes exceptionnelles à un moment donné. Ne perdons pas de vue que de nombreuses situations n'existaient ni en 2001, ni en 1999 lorsque ces paquets asile avaient été demandés. Ces questions, que l'on ne considérait pas comme pertinentes, sont aujourd'hui un enjeu majeur de la réforme ambitieuse et volontaire du droit d'asile européen.

L'échelle européenne est certainement la plus adaptée. Le droit d'asile ne peut pas être un droit à géométrie variable, chaque État adoptant une démarche isolée. Il s'agit d'une question à 100 % européenne !

Nous devons intégrer plusieurs exigences qui sont totalement absentes des projets proposés jusqu'à présent, en particulier la question des États de transit, dans lesquels les demandeurs d'asile ne font que passer et où ils ne souhaitent nullement s'installer.

Monsieur le ministre, pour ces populations en transit, il est impératif de trouver un outil juridique simple, en lieu et place de la solution radicale que vous proposez, à savoir le retour forcé !

Il faut aujourd'hui se pencher sur cette question, comme il faudra examiner celle qui concerne les réfugiés climatiques. Il convient en effet d'adapter le cadre général de la politique d'asile aux situations urgentes de nature nouvelle. Je pense en particulier à ce flux important de réfugiés. Dans de telles circonstances, seule une refonte complète et inclusive du droit d'asile est susceptible de répondre aux situations spécifiques, comme celle que connaissent les réfugiés afghans.

Cela étant dit, est-il raisonnable aujourd'hui de renoncer à appliquer, en faveur des Afghans, la directive relative à la protection temporaire ? Au cours d'un débat qui s'était tenu ici même sur la politique d'immigration, quelques jours après la première vague de reconduites d'Afghans vers leur pays, reconduites que je continue de qualifier de scandaleuses, j'avais évoqué la possibilité de recourir à cette directive, adoptée en 2001 pour protéger les personnes fuyant les conflits des Balkans. Une telle directive est, à nos yeux, un exemple de la solidarité européenne, dont nous devons nous féliciter.

Pourquoi, dans l'attente d'un second « paquet asile », ne pas appliquer cette directive ou rédiger un nouveau texte permettant d'apporter une réponse en la matière ?

Nous serions tout à fait honorés de l'« impulser » en Europe !

Je ne souscris pas entièrement aux arguments développés par M. Fauchon ni, d'ailleurs, à ceux du HCR, concernant l'applicabilité aux Afghans des critères prévus par cette directive. J'estime en effet que l'attribution de la protection temporaire aux ressortissants afghans est possible, car les critères fixés par la directive de 2001 ne paraissent pas cumulatifs. Je me souviens encore du débat qui s'était tenu à l'époque au Parlement européen, puisque j'en ai été l'une des actrices. Je vous demande d'ailleurs, mes chers collègues, d'en relire le compte rendu, ce qui vous permettra de constater la véracité de mes propos.

Personne ne peut le nier, l'Afghanistan connaît une situation de guerre, ce qui entraîne un afflux important, certes moindre que celui que nous avons connu en 2000, de réfugiés afghans. Nous devons oublier un instant la question du droit, ou plutôt la dépasser, pour évoquer le fond du problème, à savoir le courage politique nécessaire pour répondre à la situation posée.

Monsieur le ministre, vous n'avez pas jugé bon de protéger ces personnes, alors que, au même moment, le site internet de l'ambassade de France en Afghanistan recommandait aux Français de ne pas se rendre dans ce pays. Ce cynisme, nous sommes nombreux à ne pas le partager !

Le décret du 10 août 2005, qui a transposé en droit français la directive du 20 juillet 2001, peut être modifié dans les plus brefs délais. Rien ne vous interdit d'assouplir les conditions requises. Rien ne vous interdit de créer un régime sui generis pour la protection effective des populations afghanes. Rien n'interdit de mettre un terme au scandale qui consiste à renvoyer des personnes vers un pays en guerre. Rien, si ce n'est le manque de courage politique !

Motion de procédure...

Proposition de résolution européenne portant sur la protection temporaire

Intervention de M. Richard YUNG contre la motion tendant à opposer l'exception d'irrecevabilité déposée par la Commission

[Semaine de contrôle de l'action du Gouvernement - séance du mercredi 10 février 2010]

Cher collègue Christian Cointat, nous sommes pleinement dans notre rôle de Parlement national en demandant au Gouvernement de transmettre à la Commission européenne notre proposition concernant la législation européenne ou ses éventuelles modifications.



Vous dites qu'il faut veiller à ne pas modifier un texte adopté avec peine, en l'occurrence la directive de 2001. Mais force est de constater qu'elle n'est pas opérationnelle et ne sert à rien et, dès lors, il faut tirer les conclusions qui s'imposent.

Sur le recours à l'article 88-4 de la Constitution, je reviens brièvement au précédent que j'ai évoqué tout à l'heure, puisque aucune réponse ne m'a été donnée.

La proposition de résolution relative aux quotas de CO₂, qui visait une directive existante, a été déposée sur le fondement de l'article 88-4 de la Constitution. Le texte que nous proposons aujourd'hui s'inscrit dans le même cadre, personne n'a réussi à démontrer le contraire. Même si celui-ci n'est pas approprié, il existe une jurisprudence en la matière.

Mes chers collègues, nous avons voulu soulever un problème lourd, clairement identifié, un vrai problème de conscience. Nous avons proposé au moins deux solutions : l'adoption d'une

clause de non-renvoi et, si on est ambitieux, l'ouverture d'un débat avec nos partenaires sur la façon de mieux partager la charge des réfugiés, en particulier afghans.

C'est notre rôle d'ouvrir un débat sur ces questions. Monsieur le rapporteur, vous avez abordé cette question à la fin de votre intervention, par le biais d'un concept qui vous est cher, que je partage d'ailleurs, celui de coopération renforcée, laquelle a pour objet de réunir ceux qui ont la volonté d'avancer.

Pour notre part, nous avons souhaité, dans un premier temps, instaurer un dialogue dans le cadre de l'Union européenne, c'est-à-dire en réunissant les Vingt-Sept. En cas d'échec, nous sommes tout à fait prêts à vous emboîter le pas, en prônant un dialogue entre les douze, treize, quatorze ou quinze pays intéressés.

Je ne comprends donc pas pourquoi vous repoussez notre proposition avec une certaine superbe !

Intervention...

Proposition de résolution européenne portant sur la protection temporaire

Explication de vote de Mme Catherine TASCA, sénatrice des Yvelines

[Semaine de contrôle de l'action du Gouvernement - séance du mercredi 10 février 2010]

Nous voterons évidemment contre cette motion tendant à opposer l'exception d'irrecevabilité. Monsieur le ministre, vous avez choisi de faire surtout l'éloge de la politique menée par la France en matière d'asile – éloge que nous ne faisons pas nôtre – pour ne pas nous répondre directement sur le cœur de notre proposition de résolution, à savoir les réfugiés afghans. La situation de ces derniers, souvent de très jeunes hommes, revient malheureusement très souvent dans l'actualité. Il y a quelques jours encore, Calais était le théâtre d'une évacuation musclée.



Une évidence devrait pourtant s'imposer à tous : la conception classique de l'asile ne permet pas de répondre à ce type de situation. Il nous faut convaincre l'Europe d'avoir une vision plus ambitieuse de l'asile et de mettre enfin en œuvre la mécanique de protection temporaire. Celle-ci a été créée par la directive de juillet 2001 relative à la protection temporaire et n'a trouvé à ce jour aucune application. Nous pensons qu'elle devrait s'appliquer aux réfugiés afghans en provenance d'Afghanistan et du Pakistan.

L'application à la lettre des termes de cette directive semble, aux yeux de certains, interdire le recours à l'octroi d'une protection temporaire pour les afghans. Mais il est des moments où le droit doit pouvoir être adapté aux situations de crise extrême, et non l'inverse.

En effet, les deux conditions motivant le refus d'application de cette protection temporaire ne me semblent pas pouvoir être opposées de bonne foi.

La première, c'est l'exigence d'un afflux massif de réfugiés qui puisse mettre en cause le bon fonctionnement des systèmes d'asile. Comment ne pas considérer l'ampleur de l'exil des Afghans ? Depuis des années, ceux-ci fuient leur pays en masse. Un réfugié sur quatre dans le monde est originaire d'Afghanistan et 96 % d'entre eux arrivent dans les pays voisins, au Pakistan et en Iran.

S'ils sont moins nombreux à accomplir le voyage jusqu'en Europe, c'est que la route est longue et semée d'embûches. En dépit de ces difficultés, ils sont plus de 9 000 à avoir fait le chemin jusqu'en Europe au premier semestre 2009, dont 700 vers la France. Ils se classent ainsi au troisième rang, après les Irakiens et les Somaliens. Cela me semble tout de même constituer un flux de réfugiés particulièrement significatif, qui devrait interpeller chacun d'entre nous sur la nécessité d'agir en urgence. La seconde condition, c'est une dangerosité et une insécurité telles dans le pays d'origine qu'elles ne permettent pas aux personnes déplacées d'y retourner.

Qui peut aujourd'hui contester la situation de guerre sur le territoire afghan ? Nos pensées vont d'ailleurs au soldat français qui est tombé hier. Qui peut aujourd'hui contester que ce sont les populations civiles qui paient le plus lourd tribut à ce conflit ? L'Afghanistan n'est pas un pays sûr, monsieur le ministre, à tel point que le programme de rapatriement dans ce pays des réfugiés installés au Pakistan a été interrompu cet été.

En tout état de cause, cela ne devrait pas dispenser l'Europe de prendre sa part à une solution rapide et temporaire. De nombreux États européens viennent de décider l'envoi de renforts supplémentaires – 1 000 hommes pour l'Italie et 500 pour le Royaume-Uni, notamment. Ils ont donc le devoir d'apporter leur contribution à l'accueil temporaire des réfugiés. Et si le dispositif de la protection temporaire est si contraignant qu'il ne peut jamais être mis en œuvre, il faut en changer. Il n'est pas possible de s'en tenir au statu quo.

Avec cette proposition de résolution européenne de mon collègue Louis Mermaz et du groupe socialiste, apparentés et rattachés, nous souhaitons faire bouger le cadre juridique européen pour promouvoir une plus grande protection temporaire de ces populations.

Nous voudrions pouvoir compter sur notre assemblée pour adopter cette proposition de résolution, plutôt qu'elle ne vote cette motion tendant à opposer l'exception d'irrecevabilité. Nous voudrions pouvoir compter sur la France pour agir auprès des instances européennes afin que soit enfin déclenché l'octroi de la protection temporaire aux réfugiés afghans.

Allez-vous, mesdames, messieurs les membres de la majorité, décevoir cette attente en vous réfugiant dans un juridisme stérile, sur la base d'un texte communautaire, la directive de 2001, dont force est de constater qu'elle est morte ? L'adoption de notre proposition de résolution européenne ouvrirait la voie à une révision sérieuse de cet état de droit inopérant.

C'est pourquoi, comme je l'ai dit en introduction de mon propos, nous voterons contre cette motion tendant à opposer l'exception d'irrecevabilité.

Intervention...

Proposition de loi visant à supprimer la fiscalisation des indemnités journalières versées aux victimes d'accident du travail

Jean-Pierre GODEFROY, sénateur de la Manche

[Semaine de contrôle de l'action du Gouvernement - séance du jeudi 11 février 2010]

Madame la présidente, madame la secrétaire d'État, mes chers collègues, le groupe socialiste apporte son entier soutien à cette proposition de loi présentée par nos collègues du groupe C R C - S P G .



Malheureusement, si j'en crois le vote de la commission des affaires sociales et votre intervention, madame la secrétaire d'État, cette proposition de loi n'a aucune chance d'être adoptée, alors qu'elle soulève un problème important, la réparation due aux victimes d'accidents du travail et de maladies professionnelles.

Je souscris pleinement aux propos tenus par Guy Fischer et Annie David, car je connais bien ce problème. En effet, le bassin d'emploi dont je suis l'élu et l'entreprise dans laquelle j'ai travaillé pendant plus de vingt-cinq ans, comme beaucoup d'autres, comptent malheureusement de nombreuses victimes d'accidents du travail et de maladies professionnelles. En rappelant ces faits, je ne cherche pas à « faire du Zola » – pour reprendre les termes employés par M. Woerth qui s'offusquait des propos de l'un de mes collègues lors du débat de décembre dernier. Non, je cherche simplement à décrire la réalité vécue par tous ces travailleurs que je rencontre quotidiennement ! Ce fut le cas encore le week-end dernier, lors des assemblées générales de l'association des accidentés de la vie, la FNATH, et de l'association de défense des victimes de l'amiante, l'ADEVA, cette dernière comptant, simplement

au niveau local, 1 100 adhérents. C'est vous dire, madame la secrétaire d'État, l'ampleur du problème ! Ces associations n'ont pas manqué de me faire part de leur profond mécontentement.

Comme elles et comme ma collègue Annie David, j'ai été choqué par la façon dont le Gouvernement et la majorité ont mené le débat sur la fiscalisation des indemnités journalières.

J'ai trouvé indécent – il n'y a pas d'autre mot – d'entendre le Gouvernement parler d'« équité fiscale », alors que notre système fiscal n'a jamais été aussi injuste que depuis 2007.

Le bouclier fiscal remet en cause deux des principes fondamentaux de notre système fiscal, l'égalité devant l'impôt et la progressivité de l'impôt. Il protège les plus riches de nos concitoyens et, pendant ce temps, les salariés malades ne cessent d'être taxés. Franchises médicales, hausse du forfait hospitalier, déremboursements de médicaments, et j'en passe, car la liste est longue de ces mesures qui viennent alourdir la charge supportée par les ménages modestes.

J'ai trouvé indécent d'entendre le Gouvernement citer en exemple le trader qui se casse un orteil au volant de sa Porsche ou le footballeur professionnel mis en arrêt de travail à la fin de la saison sportive, tandis que, chaque jour, des salariés sont blessés, parfois mutilés, en effectuant leur travail sérieusement, dignement, et dans l'anonymat. J'ai trouvé indécent d'entendre le Gouvernement parler d'avantage indu et dénier purement et simplement le statut de victimes aux personnes qui ont eu un accident du travail.

Dans le rapport qu'il a établi, en vue de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2010, sur la branche accidents du travail et maladies professionnelles, notre collègue Gérard Dériot écrit : « L'idée de soumettre à l'impôt sur le revenu les indemnités journalières perçues au titre d'un accident du travail ou d'une maladie professionnelle repose sur une analogie que l'on peut qualifier de trompeuse, car le régime applicable aux indemnités servies par l'assurance maladie ne peut être de la même nature que celui applicable aux sommes versées par la branche AT-MP ». Madame la secrétaire d'État, c'est un membre de la majorité qui soutient cette position !

Vous le savez parfaitement, l'assurance maladie indemnise un risque social, sans faute imputable, et a pour but de maintenir un certain niveau de revenu jusqu'à la guérison et le retour à un emploi rémunéré. La branche AT-MP a, elle, été créée pour rembourser un préjudice dont la responsabilité est présumée imputable à l'employeur.

Je regrette que, sur ce sujet, notre commission des affaires sociales n'ait pas maintenu la position de refus qui était la sienne depuis plusieurs années.

Aujourd'hui, les victimes d'accidents du travail ont le sentiment d'être incomprises par une classe politique qui a choisi de détourner le regard de la réalité des conditions de travail et de l'indemnisation de leur préjudice.

Alors que de multiples rapports ont dénoncé le caractère obsolète des réparations, alors que les conditions de travail se détériorent – les témoignages reçus au sein de la mission d'information sur le mal-être au travail, que j'ai l'honneur de présider, sont à cet égard édifiants –, une prétendue justice fiscale a été préférée à une véritable et réelle justice sociale. Celle-ci commanderait plutôt que les victimes d'accidents du travail soient indemnisées, non pas forfaitairement et de façon limitée, mais intégralement et pour tous les préjudices. Seule cette justice autoriserait que l'on puisse se prévaloir de

« courage politique » et de « rendez-vous d'équité », comme le Gouvernement a cru bon de le faire.

Mes chers collègues, les victimes d'accidents du travail ne sont pas une caste de « privilégiés sociaux », pour reprendre une formule déjà entendue. Elles aussi appartiennent à la France de Jean-Pierre Raffarin, cette France qui se lève tôt, cette France qui, pour d'autres, « ne possède en or que ses nuits blanches », cette France peuplée de travailleurs qui rentrent le soir et repartent le matin suivant, toujours dans la même nuit... Un jour, ces personnes ont perdu leur santé, souvent leur emploi, du fait précisément de leurs conditions de travail, et il faudrait admettre, sur la base d'une loi datant de 1898, qu'elles restent sous-indemnisées pour l'éternité ?

La proposition de loi que nous examinons aujourd'hui aurait mérité plus de considération de la part du Gouvernement et de la majorité.

La loi du 9 avril 1898 relative à la réparation des accidents du travail a constitué un progrès considérable pour le droit de la réparation du dommage corporel en France, en instaurant une réparation forfaitaire et limitée des préjudices subis, en échange d'une présomption d'imputabilité évitant à la victime d'avoir à démontrer la faute de l'employeur ou le lien de causalité entre la faute de l'employeur et le dommage. Tout accident intervenu sur le lieu et pendant le temps de travail est présumé d'origine professionnelle, mais la réparation ne sera pas intégrale. C'est ce que l'on a appelé communément le « compromis historique de 1898 ».

À cette époque, il s'agissait bien d'une loi de progrès social, mais, un peu plus d'un siècle après, le monde du travail a changé et, aujourd'hui, les règles d'indemnisation des victimes d'accidents du travail sont largement dépassées. C'est un droit du xix^e siècle qui continue à s'appliquer à des situations et dans une société du xxi^e siècle ! Or, depuis 1898, le droit du dommage corporel a connu des avancées considérables, qui ont permis, d'une

part, de généraliser le principe d'une réparation intégrale en présence d'un dommage corporel et, d'autre part, d'affiner et de mieux identifier les préjudices subis, ainsi que de clarifier les différents postes indemnisables.

C'était d'ailleurs l'objet de deux amendements déposés par nos soins, qui ont été déclarés irrecevables par la commission des finances. Sans commentaire, madame la secrétaire d'État : l'article 40 a encore frappé ! Je précise néanmoins que nous abordions des points très importants avec ces deux amendements, à savoir, en cas d'accident du travail, la réparation relative à l'adaptation des véhicules ou des logements et la prise en charge de la tierce personne qui s'occuperait de la victime.

Désormais, l'allègement de la charge de la preuve ou de l'exigence d'un lien de causalité pour la victime n'implique plus que la réparation soit limitée dans son assiette ou que certains préjudices ne soient pas réparés. Tel est le cas, par exemple, de la loi du 5 juillet 1985 tendant à l'amélioration de la situation des victimes d'accidents de la circulation et à l'accélération des procédures d'indemnisation, dite loi Badinter, de l'indemnisation des infections nosocomiales ou encore, dernièrement, de l'indemnisation des victimes d'expositions aux essais nucléaires et, bien sûr, de l'indemnisation des victimes de l'amiante.

Au-delà de la discrimination, il y a là une difficulté majeure dans la lisibilité du droit pour les citoyens. Comment admettre qu'un salarié qui, écrasé par un ascenseur, a perdu un membre ne soit pas traité de la même façon qu'un accidenté de la route ayant perdu le même membre ? Est-il compréhensible qu'un salarié victime d'un cancer professionnel soit traité différemment parce qu'il a été exposé à des poussières de bois ou de fer, et non à des poussières d'amiante, ou, s'agissant précisément des victimes de l'amiante, selon qu'il a développé un cancer du poumon ou un cancer du larynx ? Pour les uns comme pour les autres, l'atteinte au corps et ses conséquences sont pourtant bien identiques.

Les victimes d'accidents du travail doivent pouvoir, elles aussi, bénéficier du principe républicain d'égalité et disposer, à l'image de toutes les autres victimes d'un dommage corporel, d'une véritable indemnisation de leurs préjudices.

Bien sûr, la question du financement se pose. C'est d'ailleurs ce qui a empêché les partenaires sociaux de progresser dans cette voie lors de leur négociation de 2007. À cet égard, madame la secrétaire d'État, un consensus a effectivement été trouvé dans ce cadre, comme vous l'avez indiqué, mais il reposait sur un principe de défiscalisation ; c'est donc le Gouvernement - pas les partenaires sociaux -, qui a cassé le consensus.

Comme ma collègue Annie David, je crois que cette égalité de traitement est un choix politique que la collectivité nationale doit assumer.

Il existe des solutions pour trouver les financements qui manquent aujourd'hui à la sécurité sociale, et vous les connaissez aussi bien que moi, madame la secrétaire d'État ! Je pense, en premier lieu, à la nécessité de se pencher sur la panoplie de niches et d'exonérations fiscales et sociales, synonymes d'injustices et, pour certaines d'entre elles, dénuées de toute réelle efficacité en termes d'emploi, de revenu ou d'investissement. Je vous invite, à ce titre, à lire le rapport que la Cour des comptes a publié cette semaine...

Le Gouvernement prétend s'attaquer à ces niches et à ces exonérations, mais, en réalité, il entretient soigneusement les plus injustes et les plus coûteuses d'entre elles. Ce sont ainsi plusieurs milliards d'euros de recettes qui échappent au budget de l'État comme au budget de la sécurité sociale.

La proposition de loi tend notamment à prévoir la réintégration, dans l'assiette de l'impôt sur les sociétés, des 10 milliards d'euros de cotisations versées au titre des AT-MP qui, à l'heure actuelle, sont exclues de cette assiette. C'est une bonne idée.

En effet, en France, les entreprises sont autorisées à déduire de leurs bénéfices le montant des cotisations qu'elles règlent en cas d'accidents du travail ou de maladies professionnelles, ce qui vient minorer d'autant le bénéficiaire et, donc, l'imposition des actionnaires. Voilà une « anomalie fiscale » qu'il faudrait régler avant de fiscaliser les indemnités journalières, et ce d'autant qu'elle confine à l'absurde : avec ce système, plus une entreprise est dangereuse et moins elle paie d'impôt sur les sociétés !

Il n'est pas juste que la collectivité soit privée de recettes fiscales importantes parce que l'on considère normal de déduire des bénéfices les sommes dues au titre de la violation de l'obligation de sécurité au travail. Selon les estimations, la suppression de cette niche fiscale rapporterait entre 1 et 2 milliards d'euros, soit une somme qui permettrait aisément d'améliorer l'indemnisation des victimes d'accidents du travail.

Bref, il s'agit avant tout de choix politiques, et je crois malheureusement qu'en la matière nous avons peu de chose à attendre de ce gouvernement. Mme la secrétaire d'État vient de nous en faire la démonstration, mais, si cette petite parenthèse m'est permise, le dossier de l'amiante l'illustre aussi parfaitement bien.

Depuis plusieurs années, les rapports et les propositions de réforme se succèdent sans qu'aucune suite y soit jamais donnée ; j'en parle d'autant plus aisément que je suis le rapporteur adjoint de la mission commune d'information sur le bilan et les conséquences de la contamination par l'amiante.

En revanche, le Gouvernement n'a pas hésité à contrecarrer une décision de la Cour de cassation en publiant un décret qui réduit l'assiette servant de base de calcul pour la préretraite des personnes exposées à l'amiante. Une fois de plus, ce sont les salariés qui sont pénalisés ! En ôtant les primes RTT ou d'autres avantages de cette base de calcul, ce décret rend le départ en préretraite des salariés qui ont été exposés à l'amiante tout simplement impossible.

C'est cela, la réalité !

La majorité et la commission mixte paritaire ont tempéré la fiscalisation des indemnités journalières pour accident du travail. N'est-ce pas là le signe d'un réel malaise ? Certains de nos collègues ne commencent-ils pas à penser qu'il aurait été préférable d'attendre une nouvelle négociation avant de voter cette fiscalisation, sachant que la recette annoncée pour l'État, de l'ordre de 135 millions d'euros, ne devrait finalement atteindre que de 80 à 90 millions d'euros ? Fallait-il, pour une telle recette et avant même de commencer réellement à discuter des conditions d'indemnisation des salariés victimes d'accidents du travail, remettre en cause un tel acquis ?

Pour toutes ces raisons, mes chers collègues, nous voterons cette proposition de loi. Il s'agit, pour nous, de revenir sur ce que l'on peut appeler, dès maintenant, comme le confirment les propos de Mme la secrétaire d'État, la « loi Copé ».

Intervention...

Proposition de loi renforçant la lutte contre les violences de groupes et la protection des personnes chargées d'une mission de service public (2e lecture)

Jean-Pierre SUEUR, sénateur du Loiret

[Semaine de contrôle de l'action du Gouvernement - séance du jeudi 11 février 2010]

Madame la présidente, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, voici donc le quinzième, seizième, dix-septième, voire le dix-huitième texte- on finit par s'y perdre ! - relatif à la sécurité



que vous nous proposez depuis sept ans. Ces lois se sont traduites par 116 modifications du code pénal, si mes comptes sont exacts. Mais sans doute suis-je en deçà de la vérité, monsieur le président de la commission des lois !

Le scénario est toujours le même, monsieur le secrétaire d'État. Vous le connaissez : il se produit des faits divers crapuleux qui suscitent, à juste titre, l'indignation de la population. Puis le Président de la République apparaît sur le perron de l'Élysée pour annoncer une nouvelle loi.

Simplement, mes chers collègues, il ne suffit pas, tout le monde le sait, de faire une nouvelle loi pour régler les problèmes ! S'occuper vraiment de donner les moyens nécessaires à la justice, à la police, à celles et ceux qui font œuvre d'éducation est plus efficace et bien préférable à l'abondance, à la surabondance de projets de loi ! D'ailleurs, monsieur le secrétaire d'État, il ne vous a pas échappé qu'en cette séquence préparatoire aux élections régionales l'examen de cette proposition de loi visant à lutter plus efficacement contre les violences de groupes précède celui, dans cette même enceinte, du nouveau projet de loi sur la récidive, cependant

que l'Assemblée nationale débat en ce moment même du projet de loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure, dite « LOPPSI 2 ». Une succession qui ne vous a certainement pas échappé ! Du texte qui nous est soumis en deuxième lecture, je voudrais souligner devant vous, mes chers collègues, les nombreux aspects inconstitutionnels.

Je m'appuierai, à ce propos, sur les travaux de M. Hubert Lesaffre qui, dans un très remarquable article publié dans les Petites affiches en août 2009, a démontré l'inconstitutionnalité du texte initial. Or il se trouve que les arguments qu'il a employés sont toujours d'actualité, même après les modifications apportées par le Sénat et certaines améliorations de votre propre fait, monsieur le rapporteur, que je tiens à saluer.

J'en viens à l'article 1er, qui dispose : « Le fait pour une personne de participer sciemment à un groupement, même formé de façon temporaire, en vue de la préparation, caractérisée par un ou plusieurs faits matériels, de violences volontaires contre les personnes ou de destructions ou dégradations de biens est puni d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende. »

Il est un premier problème important que vous n'avez pas évoqué tout à l'heure, monsieur le secrétaire d'État : cet article est-il nécessaire et conforme au principe de proportionnalité des peines ? Je me dois de vous faire remarquer que cette disposition est en quelque sorte superfétatoire, car elle ne vient combler aucune lacune, aucun vide juridique dans l'arsenal répressif déjà en vigueur.

S'il s'agit de viser les bandes de délinquants, en quoi l'article 132-71 du code pénal, qui fait de la participation à une bande organisée une circonstance aggravante, est-il inopérant ?

De même, « l'association de malfaiteurs » est déjà incriminée lorsqu'elle vise la commission de délits punis d'au moins cinq ans d'emprisonnement par l'article 450-1 du code pénal. Pourquoi faudrait-il en rajouter ?

L'exposé des motifs de la proposition de loi indique justement qu'il s'agit de combler « une lacune de notre système répressif résultant de la définition du délit d'association de malfaiteurs ». En effet, l'article 450-1 précité vise uniquement l'association qui a pour objet la préparation des délits punis d'au moins cinq ans d'emprisonnement. Cette proposition de loi serait alors rendue nécessaire par le fait que les violences en réunion ayant entraîné une interruption du temps de travail de moins de huit jours ne seraient punies que d'une peine de trois ans d'emprisonnement.

Si tel était le cas, monsieur le secrétaire d'État, pourquoi n'avez-vous pas proposé de modifier le seuil retenu pour définir l'association de malfaiteurs ?

S'il s'agit de viser des groupements spontanés, vous remarquerez, mes chers collègues, qu'ils peuvent déjà être poursuivis sur le fondement du délit d'« attroupement », armé ou non, en vertu des articles 431-3 à 431-5 du code pénal, sans compter la circonstance aggravante de guet-apens – prévue par l'article 132-71-1 du code pénal – et le délit d'occupation-réunion de hall d'immeuble – visé par l'article L.126-3 du code de la construction et de l'habitation.

Monsieur le secrétaire d'État, dans la mesure où, de surcroît, la circonstance de réunion constitue toujours un motif d'aggravation des délits, ce texte n'est en rien nécessaire. Il existe d'ores et déjà toutes les dispositions qui permettent d'atteindre l'objectif visé.

Vous créez, en outre, un grave problème.

Il ne saurait, en effet, vous avoir échappé, monsieur le secrétaire d'État, que vous créez, avec cet article 1er, une peine unique. Or, en prévoyant une peine identique d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende, sans faire la moindre distinction selon la gravité des violences ou des dégradations, vous rompez avec l'exigence de proportionnalité entre la peine et le délit. Et vous restez en deçà de la compétence dévolue au législateur puisque nous n'exercerons pas pleinement la compétence qui nous est confiée par l'article 34 de la Constitution.

En quoi les textes que je viens de citer ne sont-ils pas suffisants pour répondre à l'objet de la présente proposition de loi ? Monsieur le secrétaire d'État, je serais très heureux de vous entendre répondre à mes interrogations.

En outre, – et j'insiste sur ce point – comment pouvez-vous justifier l'existence d'une seule sanction, battant ainsi totalement en brèche l'un de nos grands principes constitutionnels, je veux parler de la proportionnalité de la peine au délit ?

Cet article 1er est également problématique au regard du principe de légalité et de l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, dont le Conseil constitutionnel a déduit la nécessité pour le législateur de définir les infractions en termes suffisamment clairs et précis. Or votre texte n'est ni clair ni précis !

Certes, j'ai noté, monsieur le rapporteur, l'apparition de l'adverbe « sciemment ». Mais le texte tel qu'il est rédigé et tel que vous prévoyez de le faire adopter, sans modification, si j'ai bien compris vos intentions, est beaucoup trop flou.

Il n'empêche que certaines de mes questions n'ont toujours pas reçu de réponse ! Pour être incriminée, la personne devra-t-elle savoir que le groupe auquel elle participe prépare des actions violentes ou suffira-t-il qu'elle participe « sciemment » à un groupe tout en ignorant qu'il prépare de telles actions ?

Le fait qu'une seule personne dans un groupement prépare une action délictueuse suffira-t-il à engager la responsabilité des autres ? Voilà de vraies questions !

De surcroît, ce texte contrevient à un grand principe de notre droit, qui est le caractère personnel et intentionnel de la faute.

Ainsi, le Conseil constitutionnel a considéré que s'imposait au législateur « le principe, résultant des articles 8 et 9 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, selon lequel selon nul n'est punissable que de son propre fait ».

Ces principes s'opposent clairement à l'établissement d'une responsabilité pénale collective, responsabilité, monsieur le président de la commission des lois, que le professeur Yves Mayaud définit dans les termes suivants : « une responsabilité qui pèserait sur une personne au titre d'une participation à une infraction commise par plusieurs, mais sans qu'il soit possible de savoir qui, des participants, a précisément réalisé le fait qui en constitue la matérialité ». Eh bien, une telle participation ne peut être considérée comme une infraction au sens de cette jurisprudence du Conseil constitutionnel.

Vous ne pouvez ignorer, monsieur le secrétaire d'État, monsieur le rapporteur, que la présente proposition de loi instaure de facto une responsabilité collective. Je rappelle que, si les commissions des lois de l'Assemblée nationale et du Sénat ont toutes deux donné un avis favorable à la proposition de loi adoptée le 23 décembre 1981 et tendant à l'abrogation de la loi n° 70-480 du 8 juin 1970, dite loi « anticasseurs », c'est précisément parce que la mise en œuvre de celle-ci avait de facto institué une responsabilité collective.

Or la disposition que nous contestons est encore moins précise que celle qui figurait dans la loi « anticasseurs ». Plus que de l'instauration d'une responsabilité pénale du fait d'autrui, c'est de la mise en œuvre d'une responsabilité

du fait de l'intention d'autrui qu'il s'agit et, à cet égard, la proposition de loi que nous examinons encourt un risque considérable d'inconstitutionnalité.

J'ajoute que ces dispositions aboutissent à créer une présomption d'élément intentionnel de l'infraction qui entraîne un renversement de la charge de la preuve puisque, in fine, ce sera à la personne poursuivie de prouver que, malgré les éventuels liens qu'elle entretient avec les membres d'un groupement, elle n'est pas elle-même animée d'intentions délictueuses.

Monsieur le secrétaire d'État, vous ne pouvez nier que le délit d'appartenance à une bande temporaire est très imprécis. Envisageons, très concrètement, que vous participiez à une manifestation – il vous arrive peut-être de manifester, pour défendre les convictions qui sont les vôtres – et que vous vous trouviez temporairement sur un trottoir, à côté de personnes que vous ne connaissez pas et dont l'une s'est préparée à commettre une infraction... Je vous entends bien, monsieur le secrétaire d'État, mais êtes-vous toujours sûr des intentions des personnes qui vous entourent dans une manifestation ?... Vous voyez donc bien que nous sommes en plein arbitraire ! Je ne sais pas si vous manifestez encore, mais je sais que vous l'avez fait dans le passé...

Monsieur About, manifester et agir ne sont pas contradictoires, et il peut arriver que manifester – comme déposer des amendements – soit une forme d'action très productive. Cela fait en tout cas partie des libertés républicaines... D'autres dispositions, dont je parlerai à la faveur des amendements, nous posent problème. Parmi celles-ci, je relèverai tout de même à ce stade la possibilité pour les agents salariés par les organismes de logement social d'être dotés d'armes de sixième catégorie. Monsieur secrétaire d'État, vous connaissez bien la réalité ! Vous savez donc que le fait de doter ces salariés – je dis bien « salariés » – d'armes de sixième catégorie n'est pas la meilleure façon d'instaurer la confiance et d'assurer la paix publique dans certains de nos quartiers.

De même, les dispositions relatives aux établissements scolaires sont préoccupantes.

En première lecture, nous avons déposé un amendement visant à ce que s'applique aux personnels de l'éducation nationale victimes d'infraction le principe de la réparation intégrale des dommages et du versement d'une indemnité, en application de l'article 706-14 du code de procédure pénale. Malheureusement, monsieur le secrétaire d'État, vous n'avez pas souscrit à cet amendement. Il est vrai qu'il est toujours plus facile de parler des victimes que d'agir en leur faveur...

Quant aux dispositions relatives aux intrusions injustifiées au sein des établissements scolaires, nous voyons bien quelle situation elles visent, mais nous ne voudrions pas qu'elles portent préjudice aux enseignants, aux parents d'élèves et aux lycéens, lesquels manifestent parfois au sein des établissements scolaires sans que cela, monsieur le secrétaire d'État, relève du code pénal !

Au total, nous avons affaire à une loi d'affichage et de communication. Nous préférierions des actes, nous préférierions des moyens.

À cet égard, monsieur le secrétaire d'État, vous vous souvenez que dans la loi de finances initiale pour 2010 a été décidée la suppression de 2 744 postes de policiers et de gendarmes.

Vous savez aussi, puisque, comme nous-mêmes, vous suivez l'actualité, qu'en ce moment les professeurs d'un établissement d'Île-de-France demandent avec insistance davantage de postes de surveillants.

Je conclurai, madame la présidente, en disant du fond du cœur qu'il vaudrait bien mieux répondre à ces demandes et débloquer quelques moyens supplémentaires plutôt que de faire cette dixième loi d'affichage et de communication !

Intervention...

Proposition de loi relative à la solidarité des communes dans le domaine de l'alimentation en eau et de l'assainissement des particuliers

Paul RAOULT, sénateur du Nord

[Semaine de contrôle de l'action du Gouvernement - séance du jeudi 11 février 2010]

Madame la secrétaire d'État, monsieur le rapporteur, mes chers collègues, l'accès à l'eau, source de toute vie, est effectivement un droit fondamental, inaliénable, universel, imprescriptible.



C'est pourquoi l'utilisation, la disponibilité et la préservation de l'eau doivent être garanties. L'eau est un bien public d'intérêt général qui ne saurait être considéré comme une marchandise. Elle doit être gérée de façon responsable, efficace, solidaire et durable. Tels sont les principes affichés dans l'introduction de la charte fondatrice du premier réseau européen pour la gestion publique de l'eau.

Cette idée majeure est également sous-jacente dans l'article 1er de la loi du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques, qui consacre un droit d'accès à l'eau potable pour chaque personne physique, pour son alimentation et pour son hygiène, dans des conditions économiquement acceptables par tous. Jusqu'à présent, nous n'avons voté aucun texte d'application de cette déclaration de principe. Aujourd'hui, un texte a minima nous est proposé, texte qui s'inscrit dans le droit fil de l'affirmation du droit à l'eau, jusqu'alors restée lettre morte.

Cette proposition a pour vertu majeure de conforter le rôle du FSL, créé par la loi du 31 mai 1990, dite « loi Besson », et dont la gestion est sous la tutelle du département depuis 1995.

Le FSL a déjà la possibilité d'intervenir pour apporter une aide à ceux qui sont en situation d'impayés de facture d'eau. Les éléments nouveaux sont la fixation d'un montant maximal d'aide, correspondant à 0,5 % des montants hors taxe des recettes d'eau et d'assainissement, et la nécessité d'un avis du maire, rendu dans un délai d'un mois.

Mais cette proposition de loi soulève un certain nombre de questions.

L'eau est devenue un bien cher et inaccessible pour les personnes démunies. En incluant l'accès à l'eau et l'assainissement, le coût moyen est compris entre 3 et 4 euros par mètre cube d'eau. Pour une consommation annuelle de 120 mètres cubes, c'est donc une somme de 360 euros à 480 euros – soit 30 à 40 euros par mois – qu'un ménage doit déboursier. Une telle somme représente souvent bien plus que 3 % du revenu pour un ménage percevant le RSA ou pour un couple devant vivre avec un smic et qui doit acquitter des charges locatives élevées.

Chacun sait que, aujourd'hui, sur la question de l'eau, le dispositif des FSL ne fonctionne pas toujours correctement : 20 % des départements n'ont pas de FSL et 50 % des FSL existants n'ont pas, jusqu'à présent, pris en compte les problèmes de paiement des factures d'eau, s'occupant exclusivement des factures de gaz et d'électricité.

La question qui nous est posée aujourd'hui est donc la suivante : les FSL, gérés par les départements, sont-ils prêts à s'impliquer plus qu'avant dans le domaine de l'eau ? Même si les ressources venant des opérateurs publics ou privés sont plus importantes, il faudra que les départements s'engagent plus largement en

termes financiers, alors même que ces derniers sont déjà au bord de l'asphyxie budgétaire.

Faut-il prévoir, en plus, une aide des communes ou des centres communaux d'action sociale, les CCAS, comme le prévoit l'article 65 de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales ? Celui-ci dispose en effet que toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières, au regard de son patrimoine et de l'insuffisance de ses ressources ou de ses conditions d'existence, a droit à une aide de la collectivité pour disposer, dans son logement, de la fourniture d'eau, d'énergie et de services téléphoniques. Cela suppose évidemment une volonté politique et une capacité financière d'intervention des communes qui n'est pas toujours évidente dans le contexte économique actuel.

Cette proposition de loi, si elle est intéressante, est donc globalement insuffisante.

Le pouvoir d'achat des ménages les plus démunis a baissé sous l'effet de la crise et, dans le même temps, le prix de l'eau continue d'augmenter, et à un rythme plus soutenu que l'inflation. Cette évolution est liée à des facteurs réglementaires – protection de la ressource, normes de traitement, réseaux – et techniques – coûts de production, coûts des canalisations, production des traitements. Mais elle est également due à la très forte progression de la part de la facture d'eau consacrée à l'assainissement, part désormais plus importante que celle de la production et de la distribution d'eau.

Aussi les ménages les plus démunis souffrent-ils de plus en plus. Dans ce contexte, la solidarité doit-elle fonctionner comme on le propose, c'est-à-dire en faisant en sorte que, sur un certain territoire, la facture d'eau de ceux qui ne peuvent pas ou plus la payer soit prise en charge par ceux qui paient la leur ? N'est-ce pas une façon de faire payer les pauvres pour les plus pauvres ? En outre, la nouvelle dépense conduira inévitablement les distributeurs à augmenter le prix de l'eau, ce qui entraînera d'autres ménages, déjà fragiles, vers une situation d'impayés.

Il me semble donc nécessaire de créer une sorte de bouclier social qui limiterait la part de revenu annuel réservé à la facture de fourniture d'eau et d'assainissement à 3 % du revenu. Cela permettrait de garantir un vrai droit à l'eau, sous la forme d'une allocation semblable à l'aide personnalisée au logement.

Pour éviter les situations dramatiques, peut-être faudrait-il envisager d'autres mesures.

Premièrement, une tarification par tranches pourrait être mise en place, avec un prix très inférieur pour la première tranche. Cette solution, il est vrai, est susceptible de poser d'autres problèmes, notamment en ce qui concerne les familles nombreuses.

Deuxièmement, la mensualisation classique, par voie bancaire, pourrait être développée pour les ménages les plus démunis.

Troisièmement, lorsque l'eau est gérée en régie, le système de relance des factures pourrait être mieux organisé, afin de ne pas laisser les familles s'enfoncer dans l'endettement.

En conclusion, je pense que c'est la création d'une nouvelle allocation qui assurera le droit à l'eau, en compensant le manque de revenu selon un principe de solidarité fixé au niveau national et assis sur le revenu de tous les ménages de notre pays.

Au moins, ce principe aurait pour avantage d'apporter aussi une réponse aux 46 % de ménages qui n'ont pas de facture d'eau et qui paient leurs charges d'eau avec les autres charges collectives générales – gaz, électricité, chauffage et loyer.

En effet, les ménages pauvres ont aujourd'hui des dépenses contraintes qui absorbent la quasi-totalité de leurs revenus. Entre 5 millions et 8 millions de personnes sont concernées. La totalité de cette population vit avec moins de 908 euros par mois, montant correspondant au seuil de pauvreté, fixé à 60 % du revenu médian.

Je précise que, dans cet ensemble, 4,28 millions de personnes vivent avec moins de 757 euros par mois, soit 50 % du revenu médian et 3,3 millions sont allocataires de minima sociaux, percevant entre 300 et 700 euros.

Devant cette montée inexorable de la précarité, c'est-à-dire ce que subit toute personne ne disposant pas, de manière stable, d'un revenu suffisant pour s'assurer une vie décente, nous devons attendre les résultats des réflexions du Comité national de l'eau...

Cette proposition de loi, me semble-t-il, perd une partie de son sens si elle ne permet pas d'offrir simultanément des solutions curatives et préventives. C'est pourquoi j'ai le sentiment que la présentation de ce texte, quels que soient ses aspects positifs, revêt un caractère quelque peu précipité. La tarification sociale de l'eau est une problématique importante pour l'ensemble de nos concitoyens. J'attends donc dans les semaines qui viennent des propositions plus complètes et cohérentes, susceptibles de satisfaire l'ensemble des Français.

Intervention...

Proposition de loi relative à la solidarité des communes dans le domaine de l'alimentation en eau et de l'assainissement des particuliers

Jacques MAHEAS, sénateur de la Seine-Saint-Denis

[Semaine de contrôle de l'action du Gouvernement - séance du jeudi 11 février 2010]

Madame la présidente, madame la secrétaire d'État, mes chers collègues, d'où vient cette proposition de loi ? M. Cambon s'en souvient, nous



avons longuement discuté au sein du SEDIF, le syndicat des eaux d'Île-de-France, d'une proposition que j'avais faite de transformer le financement de publications qui me paraissaient luxueuses en aide à des pays en voie de développement, pays francophones et tous francophiles. M. Cambon a mis en place cette aide avec une grande dextérité et beaucoup de dévouement.

Après avoir aidé les démunis étrangers, nous avons eu l'idée de regarder ce qui se passait chez nous. Nous avons alors constaté qu'un effort devait être fait dans ce domaine. Reconnaissons que cette proposition de loi a le mérite d'exister même si, en réalité, nous le verrons, elle ne constitue, hélas ! qu'une goutte d'eau.

Il est légitime et utile de souligner que, contrairement à ce que consacre l'article 1er de la loi sur l'eau et les milieux aquatiques, texte qui a pourtant été adopté il y a trois ans, les conditions d'accès à l'eau ne sont toujours pas économiquement acceptables pour les plus démunis. Autrement dit, le droit à l'eau est encore loin d'être effectif dans la pratique. En effet, de plus en plus de ménages sont amenés à dépenser plus de 3 % de leurs revenus pour le service

d'eau et d'assainissement, alors que ce seuil est communément considéré comme correspondant aux conditions dites « économiquement acceptables ». Ainsi, la facture d'eau moyenne s'élèverait à environ 21 euros par mois, ce qui représente 1,6 % du revenu médian, mais 5 % du RMI.

C'est pourquoi la solidarité devrait s'exercer pour garantir l'accès à l'eau, qui est un service public vital. Reste à organiser et à financer cette solidarité. C'est là que le bât blesse, même si le texte initial a été amélioré, notamment en inscrivant le dispositif proposé dans le cadre du fonds de solidarité pour le logement.

Pour autant, si l'on compare la proposition de loi que nous examinons et ce que prévoit, depuis 2005, la loi visant à la mise en œuvre du droit au logement dans son article 6-3, on constate que les possibilités de financement et de convention existent déjà, sans que les sommes allouées aux FSL permettent de répondre aux objectifs proclamés, car les départements assument quasiment seuls cette charge.

Le groupe socialiste avait donc proposé de rendre obligatoire l'attribution d'une subvention au FSL de la part des gestionnaires et des distributeurs des services publics de l'eau et de l'assainissement... Amendement « retoqué » !

En l'état, la proposition de loi se contente de calquer la loi existante, sans garantir de participation financière. Où est le progrès ? Je crains de ne voir là qu'un effet d'annonce, au moment où votre politique libérale amplifie la crise actuelle et contribue précisément à accroître la précarité des plus démunis.

Admettons que ce texte vous donne bonne conscience sociale. Reste qu'il demeure trop peu contraignant pour être efficace.

J'aurai tout à l'heure l'occasion, en défendant un amendement, de présenter le calcul que j'ai réalisé concernant la participation maximale qui pourrait être imposée au SEDIF, mais, je vous le dis tout de suite, je ne retrouve pas les 50 millions d'euros qui ont été avancés !

Le texte que nous discutons ne modifie donc qu'à la marge la possibilité de venir en aide aux familles les plus démunies.

Cela étant, je salue le travail réalisé par M. Cambon. Notre collègue avait d'ailleurs proposé une participation pourtant extrêmement modeste, de 1 %, mais celle-ci n'a, semble-t-il, pas recueilli l'accord de Mme la secrétaire d'État.

Cette proposition de loi nous donne la possibilité de nous engager dans une vraie réflexion et, madame la secrétaire d'État, nous avons apprécié le discours que vous avez tenu devant nous. Mais les actes ne suivent pas ! Aussi, nous prenons date : un jour, il faudra que nous envisagions ensemble la création d'un tarif social de l'eau. Croyez-moi, vous recueillerez alors l'assentiment unanime du Sénat !

Questions orales avec débat...

Renforcement des droits des personnes placées en garde à vue

par Alain ANZIANI, sénateur de la Gironde

[Semaine de contrôle de l'action du Gouvernement - séance du mardi 9 février 2010]

Madame la présidente, madame le garde des sceaux, mes chers collègues, permettez-moi tout d'abord de remercier Jacques Mézard d'avoir pris l'initiative de ce débat, auquel toute personne attachée aux libertés publiques est nécessairement sensible. Qu'est-ce qu'une garde à vue ?



C'est d'abord vingt-quatre heures ou plus de la vie d'un homme ou d'une femme dans ce que le Contrôleur général des lieux de privation de liberté considère comme « les plus médiocres des locaux administratifs les plus médiocres », vingt-quatre heures – excusez-moi de la précision – dans des odeurs d'urine et parfois d'excréments.

Une garde à vue, c'est ensuite, et malheureusement, une série d'humiliations : des menottes, un tutoiement, une fouille systématique avec mise à nu, certains étant privés de leurs lacets, d'autres de leurs lunettes, et les femmes obligées de retirer leur soutien-gorge. Voilà la réalité de la garde à vue telle qu'on la pratique aujourd'hui. Une garde à vue, c'est bien souvent l'entrée dans le monde de Kafka. Je ne sais pas si vous connaissez la première phrase de son roman *Le Procès* : « On avait sûrement calomnié Joseph K., car, sans avoir rien fait de mal, il fut arrêté un matin ».

Précisément, mes chers collègues, pour nombre de nos concitoyens, être placé en garde à vue, c'est vivre des heures kafkaïennes, se retrouver

à la disposition de la police, sans parfois savoir pourquoi, sans que les nécessités de l'enquête aient été expliquées, et parfois même sans enquête du tout.

Certains diront que j'exagère. Alors, ouvrons le rapport 2008 de la Commission nationale de déontologie de la sécurité.

Une banque avait remis à deux époux âgés de soixante-dix ans trois chèquiers, dont deux appartenaient à d'autres clients. Ne s'en étant pas rendu compte, les époux avaient utilisé pendant un an les chèquiers. Un beau matin, nos deux septuagénaires sont convoqués au commissariat. Dès leur arrivée, ils sont placés en garde à vue, font l'objet d'une fouille à nu – on se demande bien pourquoi – et sont interrogés et gardés pendant plusieurs heures par deux fonctionnaires. L'homme est même palpé alors qu'il se trouve en slip et tee-shirt !

Franchement, mes chers collègues, souhaitons-nous de telles pratiques dans notre pays ?

On peut me répondre que cet exemple est excessif car, en toutes choses, il y a des exceptions.

J'ai entendu ce matin même relater sur France Info – Jacques Mézard l'a évoqué tout à l'heure – ce fait divers que je n'aurai pas, moi, la pudeur de taire. Voilà une jeune fille de quatorze ans, Anne. Un matin, alors qu'elle dort encore, la police frappe à la porte. Anne est arrêtée et emmenée dans un commissariat en pyjama – il y a une discussion sur ce fait, mais peu importe. Le policier qui a procédé à l'interpellation dira même qu'il n'a jamais menotté un poignet aussi fin... Quel intérêt, aucun délit majeur n'étant reproché à l'adolescente ?

Non, ces exemples ne sont pas des exceptions. Chacun de nous – Jean-Louis Carrère me le rappelait tout à l'heure – pourrait citer des cas de gardes à vue abusives.

Où en sommes-nous aujourd'hui ?

En 2009, 580 000 personnes ont été placées en garde à vue et, dans un cinquième des cas, la mesure a été prolongée au-delà de vingt-quatre heures. En fait, ce total déjà effrayant ne tient pas compte des 250 000 gardes à vue prononcées pour des infractions routières, ni des chiffres de l'outre-mer. Selon Robert Badinter, d'autres infractions ayant donné lieu à des gardes à vue ne seraient pas non plus comptabilisées. Au total, 900 000 personnes, et sans doute plus, ont été concernées à un moment ou à un autre par une mesure de garde à vue l'an passé, c'est-à-dire plus de 1% de la population française... Or, dans le code de procédure pénale, la garde à vue est une mesure exceptionnelle de privation de liberté qui doit être justifiée par les nécessités de l'enquête.

Que s'est-il donc passé ? Les chiffres sont intéressants. En 2004, la France recense 380 000 gardes à vue. Le ministre de l'intérieur change, il s'appelle désormais Nicolas Sarkozy et, en 2009, la France connaît 580 000 gardes à vue. Sans vouloir faire de mauvais procès, on est en droit de s'interroger sur ce qui s'est passé ces cinq dernières années. Y a-t-il eu une explosion de la criminalité dans notre pays ? Non. A-t-on été victime d'une menace voire d'une attaque terroriste nécessitant des mesures exceptionnelles ? Non, encore non. Malheureusement – c'est la raison pour laquelle Kafka est une bonne référence – nous assistons à un phénomène de banalisation, de « routinisation ». Il n'est plus si grave aujourd'hui de priver quelqu'un de liberté pendant vingt-quatre heures. Pour beaucoup de gens, cela ne semble pas si scandaleux et cela fait peut-être partie des nécessités du temps. Cette « routinisation » a d'ailleurs été dénoncée par le Premier ministre, qui a employé le terme le 21 novembre dernier lors de l'inauguration de la nouvelle prison du Mans.

Permettez-moi de souligner cette contradiction : d'un côté, un Premier ministre qui dénonce la garde à vue et, de l'autre, des services qui l'organisent avec l'obsession du chiffre, le chiffre, encore le chiffre, toujours le chiffre. Et, pour faire de la bonne statistique, mieux vaut évidemment ne pas trop s'embarrasser des cas individuels...

La Cour de cassation a beau rappeler les principes, on ne les applique pas. J'emploierai une formule polémique, je le reconnais volontiers, mais ce sera la seule : s'il est vrai que l'on ne gagne pas les élections avec le recueil des arrêts de la Cour de cassation sous le bras, je trouve dommage que les arrêts de la haute juridiction soient ainsi voués à n'être jamais consultés que le 14 juillet !

J'ai parlé de « routinisation ». En fait, c'est plus que cela. Il y a une culture de la répression. J'ai l'impression que la garde à vue est actuellement, dans le grand arsenal de la répression, une petite sanction « cousue main ». On l'utilise pour blâmer, pour humilier : un regard de travers ? Garde à vue ! Un propos déplacé ? Garde à vue !

Aujourd'hui, on confond l'objet même de la garde à vue, tel que défini par le code de procédure pénale, et cet instrument qui permet d'assouplir, de faire plier, de soumettre quelqu'un qui n'aurait pas le comportement attendu. Selon le mot de l'ancien bâtonnier de Paris, pour un avocat, compte tenu des conditions actuelles, la garde à vue est, au mieux, une « visite de courtoisie ».

Dans notre État de droit, nous avons mieux à faire, me semble-t-il, que de rendre des visites de courtoisie. Il faut donc réformer la garde à vue. Robert Badinter précisera notre position sur le rapport Léger.

Madame le ministre d'État, mes chers collègues, nous ne devons pas aujourd'hui recouvrir la garde à vue d'un vernis sécuritaire pour effacer les atteintes aux libertés publiques.

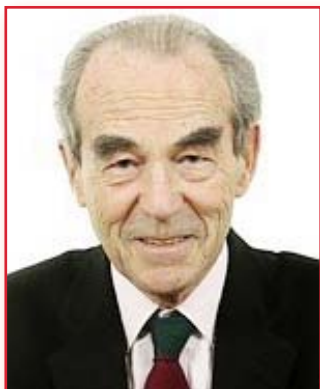
Questions orales avec débat...

Renforcement des droits des personnes placées en garde à vue

par Robert BADINTER, sénateur des Hauts-de-Seine

[Semaine de contrôle de l'action du Gouvernement - séance du mardi 9 février 2010]

Aujourd'hui, c'est à la ministre des libertés que je m'adresserai plus particulièrement, puisque vous avez adjoint cette appellation à la dénomination traditionnelle de votre fonction, ce que je comprends parfaitement. Mesurant l'émotion générale qui s'attache en ce moment à la découverte de certains aspects de la garde à vue, je pensais à l'époque où la commission des lois du Sénat avait décidé d'établir un rapport sur la condition pénitentiaire. Quand était venu le moment de choisir un titre pour ce rapport, nous avons unanimement considéré que le bon était, dans toute sa dureté : Prisons : une humiliation pour la République. Il n'est pas passé inaperçu ! Si nous avons créé une commission d'enquête sur les pratiques de la garde à vue en France – approche qui aurait peut-être été préférable –, son rapport aurait pu s'intituler : Garde à vue : un scandale dans la République !



Le scandale tient non pas au principe même de la garde à vue, car celle-ci existe dans toutes les démocraties, mais à sa pratique, à ses conditions, à sa généralisation, qui appellent, sans plus attendre, une réaction.

En quelques années, entre 2001 et 2008, nous avons assisté à une inflation du nombre de gardes à vue, très supérieure encore à celle que connaît, hélas, notre déficit budgétaire. Ainsi, selon l'état 4001, nous sommes passés, dans ce laps de temps, de 336 718 à 577 816 gardes à vue, soit une hausse de plus de 70 % !

Madame le ministre des libertés, je remarque d'ailleurs que, pour l'essentiel, cette augmentation s'est produite entre 2002 et 2006, le nombre des gardes à vue ayant alors crû de 381 000 à 531 000. Depuis lors, une stabilisation est intervenue.

Rien ne justifie cette augmentation foudroyante ! En effet, si elle répondait à l'accroissement de la délinquance, le recul de l'insécurité dont on nous rebat les oreilles ne serait qu'un leurre ! Si le chiffre des gardes à vue était proportionnel à celui des infractions commises, ce serait le plus terrible acte d'accusation contre la politique sécuritaire du Gouvernement ! Je me garderai d'entrer dans cette voie...

Je constaterai simplement que l'on a généralisé, banalisé le recours à la garde à vue sur le territoire de la République. Et encore – c'est là pour moi un sujet d'étonnement – ces chiffres ne disent-ils pas tout ! Pourtant vieille moustache, j'ai été, je l'avoue, stupéfié d'apprendre qu'il existait, parallèlement, une sorte de « zone grise » de la pratique de la garde à vue. Ainsi, chaque année, de 200 000 à 300 000 personnes seraient placées en garde à vue sans que cela apparaisse dans les statistiques policières, qu'il s'agisse d'infractions routières – si nombreuses et qui concernent tous nos concitoyens –, fiscales, douanières ou autres ! Si l'on interroge nos concitoyens sur le nombre annuel de gardes à vue en France, comme je l'ai fait ces derniers mois, les optimistes l'estiment entre 30 000 et 50 000 tout au plus, les pessimistes entre 80 000 et 90 000. Quand ils apprennent que ce nombre, en tenant compte de la zone grise que j'évoquais, est proche de 800 000 – soit une moyenne de 2 500 personnes placées chaque jour en garde à vue sur notre territoire –, c'est la stupéfaction !

Devant de tels chiffres, nous avons le devoir absolu de nous interroger et, madame le garde des sceaux, ministre des libertés, d'apporter des remèdes. Il est évident que la pratique de la garde à vue dans notre pays est excessive et, je n'hésite pas à employer une nouvelle fois le mot, scandaleuse ! Comment, dans un pays comme le nôtre, ose-t-on placer en garde à vue dans des conditions matérielles indignes des personnes contre lesquelles il n'existe, éventuellement, qu'une raison plausible de soupçonner qu'elles aient pu commettre une infraction, quelle que soit cette infraction ? Est-il admissible que ces gardes à vue se déroulent dans des locaux tels que ceux que nous connaissons ? Le bat-flanc doit-il être la règle ? Faut-il que la suroccupation de ces locaux au sein des commissariats, au détriment des policiers eux-mêmes, soit habituelle ?

En 2007, le rapport du Comité de prévention de la torture européen a dénoncé les conditions matérielles de la garde à vue en France. M. Gil-Robles, commissaire européen aux droits de l'homme, homme de liberté s'il en est, s'en est ému lui aussi. Il ne concevait pas, nous disait-il, que l'on puisse, au sein de la République française, détenir des personnes, ne fût-ce que pour quelques heures, dans des locaux tels que ceux de la préfecture de police et que la souricière du palais de justice de Paris, dont l'état n'a été amélioré que très récemment.

Rien ne peut justifier la persistance d'une telle situation, sinon une sorte de résignation d'un côté, un manque de crédits de l'autre, ainsi que cette pensée insidieuse et traditionnelle que la personne placée dans de telles conditions se montrera peut-être plus coopérative lors de l'interrogatoire qui suivra...

Si, depuis les avertissements de 2006, nous aurions évidemment dû remédier à cette situation scandaleuse, que dire des pratiques dont nous avons connaissance par le témoignage de personnes de notre entourage ayant été placées en garde à vue à la suite, par exemple, d'une infraction routière ?

Que l'on retire à un homme entrant en garde à vue ses lacets de souliers, afin qu'il ne risque pas de s'en servir pour se suicider ou pour étrangler un policier, passe encore, même s'il s'agirait dans le premier cas d'une performance et dans le second d'une tentative singulière dans un commissariat... Mais que, en France, l'on impose systématiquement aux femmes de retirer leur soutien-gorge, rien ne saurait le justifier ! D'aucuns affirment qu'elles pourraient se pendre avec : soyons sérieux ! Mais quelle humiliation ! C'est pourtant une pratique généralisée, comme l'est celle, très lourde de conséquences, de confisquer les lunettes afin que le gardé à vue ne puisse s'ouvrir les veines après en avoir brisé les verres. C'est là un extraordinaire souci d'éviter les suicides, hélas si nombreux dans d'autres lieux... Cependant, lorsque l'on prive de ses lunettes une personne atteinte d'une déficience visuelle, elle flotte dans une espèce de brume, elle ne peut plus lire, ou difficilement, et elle se trouve placée dans une situation d'infériorité criante face à son interlocuteur. Je le sais de par mon expérience d'avocat.

Alors, oui, scandale que ces pratiques ! Scandale que ces conditions matérielles ! Scandale que ces humiliations. Que faire, pour y remédier ?

Il faut mettre en place les garanties juridiques nécessaires. Non seulement elles sont à notre portée, mais, M. Zocchetto l'indiquait tout à l'heure, la Cour européenne des droits de l'homme les a rappelées de la façon la plus claire, notamment dans sa jurisprudence la plus récente. Ainsi, aux termes de l'arrêt Salduz du 27 novembre 2008, « l'accès à un avocat soit consenti dès le premier interrogatoire d'un suspect ». Plus largement encore, la Cour européenne des droits de l'homme a déclaré, dans l'arrêt Dayanan du 13 octobre 2009, que, « comme le soulignent les normes internationales généralement reconnues, que la Cour accepte et qui encadrent sa jurisprudence, un accusé doit, dès qu'il est privé de liberté, pouvoir bénéficier de l'assistance d'un avocat et cela indépendamment des interrogatoires qu'il subit ».

Si, dans notre pays, l'entretien avec un avocat dès le début de la garde à vue – ou du moins dans les toutes premières heures de celle-ci, compte tenu des contraintes matérielles évoquées par M. Zocchetto – est certes un droit, il faut aller au-delà. Je veux l'affirmer avec la dernière fermeté aujourd'hui devant la Haute Assemblée, il n'y a et il n'y aura jamais qu'une seule garantie qui permette de mettre un terme à tous les abus et à tous les soupçons : la présence de l'avocat lors de l'interrogatoire de la personne gardée à vue. C'est aussi simple que cela ! Si les avocats la demandent, croyez bien que ce n'est pas dans l'espoir d'en tirer profit, car ils n'en retireront que charges et obligations, c'est parce que c'est une évidence : la présence d'un avocat au côté du gardé à vue exclut les risques de pressions psychologiques ou de bavures sous toutes leurs formes, rend inutiles les enregistrements audiovisuels ! D'ailleurs, avec 800 000 gardes à vue par an, toutes infractions confondues, il en faudrait des caméras pour réaliser de tels enregistrements, sans parler de leur conservation !

La présence de l'avocat est donc indispensable, et cela vaut aussi pour la sécurité de la procédure, car il appartiendra à ce dernier de soulever les nullités éventuelles de la garde à vue. La police elle-même tirera avantage de sa présence, puisqu'elle ne risquera plus d'être soupçonnée à tort. Ainsi, toutes les difficultés se trouveront réglées. Pourquoi, dans ces conditions, refuser cette évolution ? J'approuve les jugements récents, qui manifestent un sursaut au regard des principes rappelés par la Cour européenne des droits de l'homme. Il n'y a pas d'autre voie que celle-là.

Lorsque nous débattons du grand projet de réforme de la procédure pénale annoncé, nous ne pourrions nous en tenir aux préconisations du rapport Léger. Que nous propose-t-il, en effet, pour améliorer la situation ? La présence de l'avocat à la première heure ? Cela me fait penser à ces pendules suisses, où un coucou sort ponctuellement de sa boîte pour sonner chaque heure, mais disparaît entre-temps...

De la même façon, l'avocat apparaît au début de la garde à vue et à la vingt-quatrième heure, mais cela ne sert à rien. Une telle mesure est inutile : ce n'est qu'une apparence de garantie ! Certes, il faudra organiser des permanences, et il n'est pas certain, bien entendu, que ce seront les ténors du barreau qui interviendront en garde à vue, sauf lorsqu'il s'agira d'une personnalité, un ou une « *people* », pour employer le jargon médiatique contemporain. Mais qu'importe : la présence d'un avocat constitue, en elle-même, la garantie essentielle.

Pour autant, madame la garde des sceaux, la présence de l'avocat n'implique pas la communication intégrale à celui-ci du dossier de l'enquête de police. Ceux qui ne connaissent pas assez bien la procédure accusatoire sont trop souvent victimes d'une confusion à cet égard : rappelons que l'obligation de communiquer la totalité du dossier ne vaut qu'au stade de la mise en examen, quand des charges suffisantes, et non une simple raison plausible de soupçonner qu'il ait commis une infraction, ont été réunies contre celui qui n'était jusque-là qu'un gardé à vue. Il s'agit alors d'un degré de gravité tout à fait différent, et l'avocat, qui devient dans ce cas le défendeur à l'action publique, doit évidemment avoir accès à toutes les pièces du dossier en vertu du principe du contradictoire. C'est un principe et une jurisprudence constants.

Mais, au stade de la garde à vue, la seule exigence est de communiquer les éléments du dossier – procès-verbaux, déclarations – qui justifient le placement en garde à vue. Dès lors, tout est simple et clair : il suffit de courage politique pour briser cette espèce de pesanteur multiséculaire qui accable notre justice dans ce domaine. Le temps est venu d'y remédier.

Questions orales avec débat...

Renforcement des droits des personnes placées en garde à vue

par Alima BOUMEDIENE-THIERY, sénatrice de Paris

[Semaine de contrôle de l'action du Gouvernement - séance du mardi 9 février 2010]

Madame la présidente, madame la ministre d'État, mes chers collègues, la garde à vue est une mesure grave, le code de procédure pénale précise qu'elle doit être limitée aux nécessités de l'enquête. Or, en pratique, elle est devenue, dans le cadre des enquêtes pénales, un outil d'une banalité affligeante, permettant de garder une personne à disposition alors que sa présence n'est plus réellement nécessaire à la poursuite de l'enquête en cours.



Cette banalisation de la garde à vue est attestée par les statistiques disponibles. Je ne reviendrai pas sur les chiffres, mon collègue Alain Anziani les ayant déjà donnés. L'inflation dramatique du nombre de gardes à vue trouve également sa source dans le fait que ce dernier est utilisé comme un indicateur de performance de l'activité des autorités de police. Sommés de « faire du chiffre », les officiers de police judiciaire recourent plus largement au placement en garde à vue afin d'atteindre les objectifs fixés par le ministère de l'intérieur. L'instrumentalisation de cette mesure est une évidence : plus de 200 000 gardes à vue concernent des délits routiers déjà constatés, or, dans ce cas, la garde à vue n'est pas nécessaire à l'enquête, mais on l'utilise tout de même pour augmenter facilement le taux d'élucidation des affaires...

Il est intolérable qu'une mesure de privation de liberté puisse ainsi se transformer en indicateur de performance, en critère d'évaluation de l'ef-

ficacité des services de police, sans qu'aucune limitation ne soit aujourd'hui imposée à son recours. Non seulement la garde à vue s'est banalisée, mais elle est devenue, ce qui est pis encore, un outil de gestion sécuritaire entre les mains de la majorité, destiné à terroriser ceux qui, par exemple, ont eu le malheur de recharger la batterie du téléphone portable d'un étranger sans papiers.

Conçue comme une mesure grave, la garde à vue s'est transformée, entre les mains de ce gouvernement, en gadget sécuritaire servant à alimenter artificiellement les statistiques des ministères de l'intérieur et de la justice, pour atteindre les objectifs chiffrés imposés par le Président de la République.

À ces considérations pratiques s'ajoute l'incompatibilité juridique de la garde à vue avec la Convention européenne des droits de l'homme. La circulaire diffusée par la chancellerie pour tenter de nier la réalité ne doit pas nous abuser : notre système est contraire à la Convention européenne des droits de l'homme. C'est malheureux, mais c'est une réalité ! Les considérants de l'arrêt Dayanan rendu par la Cour européenne des droits de l'homme sont très clairs. Madame la ministre d'État, vous affirmez souvent que l'on fait dire à la Cour européenne des droits de l'homme ce qu'elle n'a pas voulu dire. Je citerai donc cet arrêt, pour vous prouver que je ne l'interprète en aucune manière : « l'avocat doit non seulement être présent dès le début de la garde à vue, mais il doit également pouvoir exercer toute la palette des droits de la défense ».

Les parlementaires Verts en ont immédiatement tiré une conséquence, en déposant sur le bureau du Sénat une proposition de loi portant réforme de la garde à vue.

Comme l'a dit Me Christian Charrière-Bournazel, ancien bâtonnier de l'ordre des avocats du barreau de Paris, « cette réforme est urgente : elle ne saurait attendre une réforme plus globale de la procédure pénale ». En effet, à l'heure actuelle, des centaines de gardes à vue illégales sont décidées chaque jour.

À cet instant, j'évoquerai l'actualité : le 28 janvier dernier, le tribunal correctionnel de Paris a annulé cinq gardes à vue en raison de l'absence de l'avocat et de l'impossibilité pour lui de préparer correctement la défense de ses clients. Permettez-moi, dans ces circonstances, de vous exposer les points fondamentaux qui pourraient faire l'objet d'une réforme.

Premièrement, il est impératif de mieux encadrer la décision de placement en garde à vue, afin d'éviter les dérives constatées aujourd'hui. Parce que c'est une mesure privative de liberté, elle doit être réservée aux infractions les plus graves, sans toutefois être absolument exclue pour toutes les autres infractions. C'est pourquoi nous proposons qu'une garde à vue ne puisse être décidée que si l'infraction dont la personne est suspectée est passible de cinq ans de prison au moins. Pour les autres infractions, le placement en garde à vue devra être autorisé par l'autorité judiciaire.

Deuxièmement, notre droit devra, tôt ou tard, inscrire – ou peut-être réinscrire – parmi les droits du gardé à vue celui de se taire et de ne pas participer à sa propre incrimination. Il s'agit là d'un principe reconnu et consacré par de nombreuses législations européennes. La France fait office de dernier de la classe en la matière.

Troisièmement – c'est le point le plus important à mes yeux –, le rôle de l'avocat, dans le cadre de la garde à vue, devra évoluer vers une meilleure prise en compte des droits de la défense. L'avocat doit non seulement être présent dès le début de la garde à vue, quelle que soit l'infraction, mais aussi pouvoir exercer un certain nombre de prérogatives, ce que la Cour européenne des droits de l'homme appelle la « palette des droits de la défense ».

Il s'agit, en premier lieu, de sortir de l'hypocrisie consistant à faire semblant de croire qu'il serait possible de communiquer réellement avec son client en trente minutes. L'entretien est aujourd'hui une visite de courtoisie, ce qui relègue l'avocat dans un rôle de figurant. Il convient, en conséquence, d'allonger sa durée, qui devrait raisonnablement atteindre au moins deux heures.

Il s'agit, en deuxième lieu, de permettre à l'avocat d'accéder au dossier pénal. C'est là une exigence fondamentale si l'on souhaite qu'il puisse préparer la défense de son client et trouver des éléments à décharge. Elle est d'ailleurs mentionnée dans le rapport du comité Léger ; nous en reprenons le principe, mais nous souhaitons que cette mesure soit applicable dès le début de la garde à vue, de manière que l'avocat dispose d'éléments suffisants pour préparer l'interrogatoire.

Il s'agit, en troisième lieu, d'autoriser l'avocat à assister aux interrogatoires. Là encore, la Cour européenne des droits de l'homme a été claire : cette présence devrait être un principe.

Enfin, il conviendra également de revoir le régime de la garde à vue applicable aux mineurs, sans attendre la réforme de l'ordonnance de 1945. L'actualité, malheureusement, nous donne là encore raison : une jeune fille de quatorze ans est restée en garde à vue pendant neuf heures, en pyjama, pour une dispute avec des camarades d'école. La garde à vue était-elle indispensable dans un tel cas ? L'enquête en cours nous le dira certainement.

Madame la ministre d'État, il est impératif de ne jamais oublier qu'un mineur de seize ans reste un mineur et qu'il convient de lui conférer des droits renforcés. Or notre système assimile le mineur de seize ans à un majeur, ce qui rend facultatifs la présence de l'avocat et l'examen médical, alors qu'ils devraient être obligatoires dans un tel cas.

Si nous voulons que notre droit soit conforme au droit européen, toute réforme de la garde à vue devra prendre en compte les exigences que

je viens d'exposer et que nous avons inscrites dans une proposition de loi qui sera examinée prochainement en séance publique. N'oublions pas une page récente de notre histoire : c'est à cause d'une garde à vue que la France a été, voilà quelques années, condamnée pour acte de torture par la Cour européenne des droits de l'homme.

Nous attendons du Gouvernement qu'il réagisse, non pas dans six mois, mais tout de suite, car nous sommes le seul pays européen à avoir encore un système de garde à vue archaïque, où les droits des personnes concernées sont réduits à leur plus simple expression ! Madame la ministre d'État, nous vous demandons donc de mettre fin à un scandale, à une aberration honteuse pour notre pays, en intégrant toutes les garanties d'un procès équitable dans le système français de la garde à vue.

Questions cribles...

L'hôpital

par Jacky LE MENN, sénateur d'Ille-et-Vilaine

[Semaine de contrôle de l'action du Gouvernement - séance du mardi 9 février 2010]

Madame la ministre, vous connaissez les réticences de mon groupe - c'est un euphémisme - sur la possibilité ouverte par la loi portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires, que votre majorité a adoptée, de déléguer des missions de service public à des opérateurs privés. Avec mes amis, nous avons souligné, à l'époque où cette loi fut discutée au Parlement, les risques multiples que comportaient ces délégations : risque de « vente à la découpe » des missions de service public, risque de marchandisation de la santé publique, risque de fragilisation des hôpitaux publics, même s'ils sont regroupés en communautés hospitalières de territoire. Les Français pourraient en être les premières victimes.



Nous ne pouvons laisser croire à nos concitoyens que les cliniques commerciales allaient accepter de manière pérenne de prendre en charge « à perte », sur le plan financier, les situations les plus complexes et les plus coûteuses, qui sont le lot commun des hôpitaux publics. Nous insistons sur le maintien d'une garantie fondamentale, qui fait l'honneur de l'hospitalisation publique française : l'égal accès aux soins pour tous, des plus pauvres comme des plus riches. Or, depuis plusieurs mois, des campagnes de presse se développent dans les médias, orchestrées par l'hospitalisation privée à but lucratif. Elles obéissent à une logique de dénigrement caricatural des hôpitaux publics ou s'inscrivent dans une stratégie

plus insidieuse, qui tend à banaliser le service public hospitalier en laissant entendre que tous les acteurs de santé exercent peu ou prou de la même manière, qu'il s'agisse ou non de missions de service public, mais que les cliniques à but lucratif le font à un moindre coût.

Ces campagnes répétitives aident, selon nous, le Gouvernement à justifier auprès de l'opinion publique le démantèlement des missions du service public de santé ainsi que sa politique sans précédent de suppressions massives d'emplois médicaux et non médicaux dans les hôpitaux publics. En ce qui concerne l'Assistance publique-Hôpitaux de Paris, l'AP-HP, par exemple, 3 500 suppressions d'emplois sont prévues d'ici à 2012. Cette politique est totalement inacceptable pour les malades, pour le personnel et pour la grande majorité de la population.

Il n'est pas possible de laisser prospérer ce discours insidieux.

Je vous demande donc, madame la ministre, de bien vouloir nous apporter des explications précises sur ces plans de suppressions massives d'emplois dans les hôpitaux publics, et de nous confirmer que vous n'autoriserez la délégation des missions de service public à des opérateurs privés que dans les cas de carence dûment constatés de l'hospitalisation publique.

Réponse de Mme Roselyne Bachelot-Narquin, ministre.

Monsieur le sénateur, je veux vous rassurer sur les moyens qui sont consacrés à l'hôpital public. Vous le savez, l'objectif national de dépenses d'assurance maladie, l'ONDAM, était encore en augmentation l'année dernière de

3 %, alors que la perte de la richesse nationale s'élevait à 2,25 %. Nous avons mis en place un plan d'investissement considérable de 10 milliards d'euros, principalement destiné à l'hôpital public.

Contrairement à ce que vous craignez, le Gouvernement a la volonté de sauvegarder les missions de service public.

J'ai eu l'occasion de dire à de nombreuses reprises, en particulier à Saint-Etienne, devant la réunion de la Fédération hospitalière de France, que je réprouvais les campagnes de communication qui avaient été tenues par l'hospitalisation privée. Je l'ai dit publiquement et je le redis ici, devant la Haute Assemblée.

Les missions de l'hôpital public sont des missions supérieures, qu'il convient de sauvegarder.

C'est ainsi qu'un certain nombre de financements – je pense en particulier aux dotations des missions d'intérêt général et d'aide à la contractualisation – sont principalement réservés à l'hôpital public pour lui permettre d'assurer ses fonctions, qui sont considérables.

Si j'ai retardé la convergence de 2012 à 2018, c'est également pour tenir compte des spécificités de l'hôpital public.

Il est vrai que certains hôpitaux, notamment des hôpitaux publics, sont en déficit, mais ce n'est pas non plus le cas de la majorité d'entre eux. Je rappelle que les deux tiers des hôpitaux publics français présentent un excédent budgétaire. Le déficit n'est donc pas une fatalité.

Par ailleurs, il est important que l'hôpital public commence à s'adapter à ce que sera l'hôpital de demain.

Monsieur le sénateur, les deux minutes qui me sont accordées sont bien trop courtes pour me permettre de couvrir un sujet aussi vaste. Les questions qui me seront posées par les autres intervenants dans ce débat me donneront cer-

tainement l'occasion de développer plus avant les différents éléments de réponse que j'aurais souhaité vous communiquer.

Réplique de M. Jacky Le Menn

Madame la ministre, je ne suis pas convaincu par vos réponses. Vous souhaitez le développement des communautés hospitalières de territoire via le regroupement d'hôpitaux, comme le prévoit la loi HPST.

Si une telle politique se traduit systématiquement par des suppressions massives d'emplois, elle ne sera pas acceptée par nos concitoyens. Le cas de l'AP-HP, que j'ai évoqué à l'instant, est emblématique. L'opération qui rassemblera les trente-sept hôpitaux parisiens en douze groupes hospitaliers entraînera la suppression de 1 000 emplois cette année et par la perte d'environ 3 000 postes d'ici à 2012. Ce plan aura des conséquences dramatiques sur les conditions de travail de personnels déjà épuisés, sans parler de la suppression de services et d'activités, qui risque de restreindre l'accès de la population aux soins, notamment pour les plus démunis.

La délégation des missions de service public aux cliniques commerciales, si elle se révélait absolument nécessaire, ne devra être mise en œuvre dans le seul intérêt médical de nos concitoyens malades. Nous demandons expressément qu'elle ne se fasse que sur la base de cahiers des charges rigoureusement établis et contrôlés. En outre, tout doit être mis en œuvre sur les sites concernés pour que lesdites missions soient de nouveau assurées le plus rapidement possible par l'hôpital public.

Questions cribles...

L'hôpital

par Guy FICHET, sénateur du Finistère

[Semaine de contrôle de l'action du Gouvernement - séance du mardi 9 février 2010]

Madame la ministre, depuis plusieurs mois, nous assistons, de la part de la Fédération hospitalière privée, qui représente les établissements de santé commerciaux, à une véritable campagne de dénigrement de l'hôpital public, qui se trouve accusé d'être trop coûteux.



Cette campagne est inacceptable quand on sait que les hôpitaux publics, qui ne sélectionnent pas leurs patients et les pathologies rentables, sont victimes d'un mode de financement fondé sur l'activité, la tarification à l'activité, la T2A, qui doit être revu si l'on veut éviter que les hôpitaux, qui connaissent déjà d'importantes difficultés financières, ne soient tout bonnement en situation de faillite.

Pour les hôpitaux déficitaires, la sanction est connue : placement sous tutelle de l'État par le biais des ARS. Vous réservez à l'hôpital public le même traitement qu'aux collectivités territoriales : plutôt que de leur donner les moyens financiers de remplir leurs missions, vous leur reprenez le contrôle pour mieux organiser leur affaiblissement. RGPP oblige – la fameuse révision générale des politiques publiques –, les annonces de suppressions de postes et les plans de retour à l'équilibre se multiplient. Ainsi, selon le conseil exécutif de l'Assistance publique-Hôpitaux de Paris, 3 000 à 4 000 postes seront supprimés dans les deux années à venir, avec notamment, à Paris, la réorganisation de l'Hôtel-Dieu et de l'hôpital Armand-

Trousseau. Aux Hospices civils de Lyon, 200 postes seront supprimés chaque année jusqu'en 2013, ce qui entraînera la fermeture de certains sites ou le regroupement de certaines activités. Dans l'Essonne, l'hôpital Georges-Clemenceau à Champcueil ou l'hôpital Joffre-Dupuytren à Draveil seront concernés. Il en résultera un recul important de la médecine hospitalière de proximité.

Cette politique comptable fragilisera les conditions d'accueil des patients les plus pauvres et les conditions de travail des personnels. Pourtant, tout le monde le reconnaît : l'hôpital manque de personnel !

Ma question est donc la suivante, madame la ministre. Entendez-vous mettre fin à une gestion strictement comptable de l'hôpital public, dont le directeur est devenu, avec la loi HPST, le financier en chef ? Entendez-vous apporter enfin aux établissements publics de santé les financements nécessaires à l'accomplissement de leurs missions de service public ?

Réponse de Mme Roselyne Bachelot-Narquin, ministre.

Monsieur Fischer, je vous rappelle que notre pays a les dépenses hospitalières les plus élevées du monde par habitant. Chaque année, ces dépenses connaissent une augmentation extrêmement importante, bien supérieure à l'évolution de la richesse nationale.

J'ai veillé à ce que le mode de rémunération de l'hôpital public tienne compte de l'accueil de populations en grande précarité et du traitement de cas plus lourds, comme vous le signalez très justement, monsieur le sénateur.

C'est la raison pour laquelle, dans la dernière campagne tarifaire, deux coefficients ont été introduits à ma demande, l'un correspondant à la précarité des publics soignés, et l'autre à la sévérité des affections traitées. Pour prendre l'exemple que vous avez cité, cette méthode a permis aux établissements de l'Assistance publique-Hôpitaux de Paris de bénéficier d'un financement complémentaire extrêmement important.

Je veux également rappeler que plus d'un million d'agents travaillent au sein des hôpitaux publics ; l'AP-HP représente environ 10 % de la « force frappe » hospitalière de notre pays, soit 90 000 agents.

Nous devons aussi réfléchir à ce que sera l'hôpital de demain : la durée de séjour y sera en constante diminution, mais il devra accueillir davantage de patients en soins post-aigus, de malades atteints de la maladie d'Alzheimer ou relevant d'un traitement médico-social. Il faut donc assurer cette transition technique et démographique.

Pour vous rassurer, monsieur le sénateur, je peux vous dire que l'emploi total dans le secteur financé par l'assurance maladie ne diminue pas, bien au contraire : il a encore augmenté de 25 000 l'an dernier !

Questions cribles...

L'hôpital

par René-Pierre SIGNE, sénateur de la Nièvre

[Semaine de contrôle de l'action du Gouvernement - séance du mardi 9 février 2010]

Madame la ministre, la production de soins, mais aussi de bien-être, dont la demande ne cesse chaque jour de croître, voit son offre, déjà disparate, se réduire, et la suppression envisagée des blocs chirurgicaux des petits hôpitaux et des maternités alimente cette tendance.



Tout service de chirurgie, sans disposer de plateaux techniques de très haut niveau, peut pratiquer, et non pas seulement pour les petites urgences, une chirurgie simple et néanmoins salvatrice. Médecine et chirurgie étant complémentaires, comment pourrions-nous adjoindre aux hôpitaux privés de services chirurgicaux des services médicaux pourtant largement renforcés par le système de télétransmission du centre expert, qui conforte le diagnostic et apporte ses conseils ?

La dispersion en large pointillé de ces hôpitaux de notoriété trop modeste, pratiquant des interventions urgentes dans lesquelles les minutes comptent - hernie étranglée, grossesse extra-utérine, rupture de rate, perforation de l'estomac... -, allonge le temps de transport. On en mesure le risque ! Pour le moins, un relais médicalisé est indispensable pour apporter une aide aux services d'aide médicale urgente, les SAMU, dont les périmètres d'action sont limités. Supprimer les hôpitaux dits de proximité touche aussi au confort et à l'affect.

Imaginez, madame la ministre, le désarroi d'un vieillard tiré de son lit chaud pour être conduit dans un centre hospitalier lointain, submergé d'urgences, pour une rétention d'urine ou une épistaxis, et patientant des heures dans un couloir glacial, allongé sur un brancard. C'est un recul sur le plan médical ; c'est une cruauté sur le plan humain !

Le projet de création de grands pôles hospitaliers régionaux déshumanise la médecine. Inutile de surcharger ces structures de toutes les pathologies ! Que devient la relation affective entre les soignants et les malades, évidemment réduite dans l'anonymat des chambres multiples, le long de couloirs où patientent les urgences ?

Des dépenses élevées ont été évoquées. Nous n'avons jamais eu, en France, une politique à long terme de l'offre médicale ; le parcours des malades n'a pas été organisé vers et depuis l'accès primaire au médecin généraliste, qui aurait dû être formé en ce sens ; en détournant les étudiants de cette fonction, on accroît ipso facto le recours au spécialiste dont le rôle devrait rester celui de consultant. C'est absurde et tout le monde y perd, y compris les organismes payeurs dont le déficit est accentué par un activisme inutile, voire parfois nocif.

Réponse de Mme Roselyne Bachelot-Narquin, ministre.

Monsieur le sénateur, je vous ai connu plus inspiré ! Vous venez effectivement d'énoncer un certain nombre de contre-vérités.

Tout d'abord, sur la question relative à l'attrac-

tivité de la médecine générale, je souligne qu'en trois ans le taux d'étudiants ayant choisi la médecine générale est passé de 37 % à 49 %. Je vous rassure donc sur ce sujet et vous invite à vérifier vos chiffres avant d'intervenir.

Par ailleurs, je tiens à l'hôpital de proximité, élément tout à fait structurant de notre système de soins. Mais l'hôpital de proximité ne peut pas tout faire ! Il faut donc raisonner à travers un système de gradation des soins et, dans ce cadre, l'hôpital de proximité se verra bien entendu confier les urgences, les soins courants, les soins post-aigus et la gériatrie.

Monsieur Signé, jamais un vieillard souffrant d'une épistaxis ne sera transporté dans un hôpital de recours ! C'est une contre-vérité !

Au contraire, il s'agit de conforter le rôle de l'hôpital de proximité en assurant la qualité et la sécurité des soins. Ainsi, alors que 80 % de nos concitoyens habitent actuellement à moins de vingt minutes d'un service d'urgences, j'ai pris l'engagement que ce taux serait porté à 90 %.

L'hôpital de proximité est donc recentré sur ses missions. Par exemple, quand une maternité est fermée parce qu'elle n'assure pas la sécurité et la qualité des soins, et qu'elle ne réalise pas suffisamment d'actes, elle est remplacée par un centre périnatal de proximité.

Prenons le cas d'un service de chirurgie, également fermé parce qu'il ne permet pas d'assurer la sécurité et la qualité des soins. Franchement, monsieur le sénateur, où préférez-vous être opéré si vous avez un problème : dans un service de proximité ou dans l'hôpital qui assure une véritable sécurité et qualité des soins et où le taux de mortalité est quatre fois moins élevé ? Ce sont les gens qui ont décidé, ils ont voté avec leurs pieds !

Pourquoi voulez-vous assigner un certain nombre de malades à résidence et leur imposer des soins de mauvaise qualité ?

Je peux vous dire très exactement dans quels hôpitaux se rendent les personnes bien informées et qui ont des moyens !

Mesdames, messieurs les sénateurs, l'hôpital de proximité a un rôle majeur à jouer ! Je n'en ai jamais fermé aucun, mais j'ai cherché à transformer ces structures pour améliorer la sécurité et la qualité des soins.

Réplique de M. René-Pierre Signé.

Mme la ministre ne supprimerait aucun hôpital de proximité... Pour ma part, j'ai entendu dire que 185 hôpitaux de proximité effectuant moins de 1 500 actes par an seraient fermés. Or, sans hôpital de proximité, où seront soignées les épistaxis ? Je ne confonds rien du tout ! C'est ce que je constate dans mon département !

Des changements complets sont opérés actuellement. D'ailleurs, le concours d'entrée aux études médicales est devenu un concours de grande école ! On encourage les jeunes à poursuivre leurs études vers des spécialités et vers la recherche et, ainsi orientés, ces praticiens et praticiennes - 70 % des étudiants sont des femmes - ont peu de tropisme pour la médecine rurale.

Qu'on ne s'étonne pas ensuite de l'existence de déserts médicaux dans les départements ruraux, qui entraîne une insécurité sanitaire faisant fuir les retraités et contribuant à la dépopulation de ces territoires !

Questions d'actualité...

Fonctionnement de l'économie française et délocalisations

par Jean-Louis CARRERE, sénateur des Landes

[Séance publique du jeudi 4 février 2010]

Monsieur le Premier ministre, je tiens à vous remercier - une fois n'est pas coutume - d'avoir nommé un médiateur dans le dossier du projet de ligne à grande vitesse Sud-Europe-Atlantique. Il était temps, car, localement, en Aquitaine, certains de vos amis de l'UMP - n'est-ce pas, madame Alliot-Marie ?... - tentaient de faire dérailler ce projet.



En outre, monsieur le Premier ministre, quand on aborde la question de la mobilité des fonctionnaires, j'aimerais qu'on le fasse dans des termes différents de ceux qui ont été retenus dans le projet de décret, qui jette le trouble parmi eux, et qu'on tienne à cette catégorie professionnelle un tout autre langage. On a le droit de ne pas aimer les fonctionnaires (Nouvelles exclamations sur les mêmes travées), mais on n'a pas le droit de les traiter de la sorte !

J'en viens à ma question, qui s'adresse à M. le ministre chargé de l'industrie et qui sera simple. Le 5 février 2009, le Président de la République déclarait que la suppression de la taxe professionnelle permettrait de préserver l'emploi et de maintenir les entreprises dans notre pays. Quand je vois ce qui se passe chez Renault, quand je vois ce qui se passe chez Total, je me demande si cette stratégie est erronée ou si les anticipations de ces grandes entreprises ne laissent pas augurer des lendemains sombres et difficiles.

Monsieur le Premier ministre, monsieur le ministre chargé de l'industrie, quelle politique le Gouvernement entend-il mettre en œuvre pour tenter d'éviter la casse du savoir-faire français, pour répondre positivement à l'attente des familles désespérées ? J'espère que nous pourrons trouver des solutions. Quant à moi, je crois que vous vous engagez sur une pente préjudiciable à l'emploi et à la lutte contre les délocalisations.

Réponse de M. Christian Estrosi, ministre chargé de l'industrie.

Monsieur le sénateur, pourquoi avez-vous pris deux mauvais exemples pour illustrer le message que vous vouliez faire passer ?

Voyez-vous, il existe une différence avec la période où M. Jospin était Premier ministre et avec d'autres gouvernements où vos amis ont participé.

En ce qui nous concerne, nous avons rompu avec deux attitudes. Nous nous sommes débarrassés à la fois du syndrome de Vilvorde, quand M. Jospin déclarait que l'État ne peut pas tout faire, et du syndrome de la taxe folle, quand on imposait aux entreprises toujours plus de taxes, toujours plus d'impôts, toujours plus de charges, bloquant ainsi leurs investissements compétitifs, la création d'emplois, et rendant vaine la lutte contre les délocalisations. Vous citez les exemples de Renault et de Total au moment même où le Président de la République et le Premier ministre ont affirmé très clairement qu'il était hors de question que la future Clio 4 soit intégralement délocalisée

en Turquie, comme cela était prévu.

Pour le volume français et pour une part du volume européen, la production se fera à Flins, et nulle part ailleurs ! Voilà le volontarisme du Gouvernement !

Cette décision a été actée par le président de Renault là où le Gouvernement, l'État français, chaque Française et chaque Français, actionnaire principal de Renault, ont pu faire entendre leur voix.

Pour Total, je le rappelle, nous avons dit très clairement, s'agissant de la raffinerie des Flandres, qu'il était hors de question d'envisager sa fermeture en l'absence d'un projet de substitution.

EDF étudie actuellement la possibilité d'implanter sur place un terminal méthanier, tandis que Total a proposé la création d'un centre de formation. Toujours est-il que nous avons obtenu de cette dernière entreprise l'engagement qu'elle ne supprimera pas un seul emploi.

Dans ces deux dossiers industriels, le Gouvernement a adopté une attitude volontariste et s'est montré stratège.

Grâce à la suppression de la taxe professionnelle, effective depuis le 1er janvier, les entreprises économiseront 12 milliards d'euros en 2010. Cette mesure, à laquelle vos amis et vous-mêmes vous êtes opposés, nous permettra de lutter contre les délocalisations et de renforcer la compétitivité de nos entreprises, au même titre que l'assouplissement des 35 heures, auquel vous vous êtes également opposés.

Monsieur le sénateur, je vous convierai à assister à ma prochaine rencontre avec l'un de mes homologues socialistes européens ; cela vous permettra de rencontrer un socialiste raisonnable.

Questions d'actualité...

Fonctionnement et indépendance de la justice

par Jean-Pierre SUEUR, sénateur du Loiret
[Séance publique du jeudi 4 février 2010]

Ma question s'adresse à Mme la ministre d'État, garde des sceaux, ministre de la justice et des libertés. L'actualité nous montre que la dépendance du parquet à l'égard du pouvoir exécutif pose de vrais problèmes pour l'indépendance de la justice et pour la sérénité dans laquelle celle-ci est rendue.



Vous le savez, madame le garde des sceaux, la Cour européenne des droits de l'homme a adopté, le 10 juillet 2008, un arrêt déclarant que les procureurs et les parquets de notre pays n'étaient pas des autorités judiciaires au sens de la jurisprudence de cette cour.

Dès lors, je souhaite vous poser trois questions.

Premièrement, quelles conclusions entendez-vous tirer de cette décision de la Cour européenne des droits de l'homme ? Envisagez-vous de maintenir le projet de loi qui, en supprimant les juges d'instruction, renforcerait les prérogatives de parquets qui sont placés sous l'étroite dépendance du pouvoir exécutif ?

Deuxièmement, s'il apparaît légitime que vous donniez des instructions à caractère général sur la politique pénale, pouvez-vous vous engager à ne donner aucune instruction particulière lorsque certains sujets particuliers sont soumis à la justice ?

Enfin, troisièmement, en ce qui concerne le statut des magistrats du parquet, souscrivez-vous à l'idée que la nomination et la promotion de ces magistrats ne devraient plus relever du pouvoir exécutif, c'est-à-dire du Gouvernement, mais exclusivement du Conseil supérieur de la magistrature ? Seriez-vous prête à proposer une réforme en ce sens, de telle sorte que le pouvoir exécutif n'exerce aucune influence, directe ou indirecte, sur le déroulement de la carrière des magistrats du parquet ?

Nous vous remercions, madame le garde des sceaux, des réponses que vous apporterez sur ces sujets importants pour l'indépendance de notre justice.

Réponse de Mme Michèle Alliot-Marie, ministre d'État, garde des sceaux, ministre de la justice et des libertés.

Monsieur Sueur, il faudrait sans doute plus de deux minutes trente pour répondre à l'ensemble de vos questions. Je me contenterai donc de vous donner quelques indications.

En ce qui concerne l'indépendance du parquet, je vous rappelle que l'arrêt Medvedyev, rendu par la Cour européenne des droits de l'homme le 10 juillet 2008, ne traite que d'un cas particulier. En conséquence, il ne délivre aucune appréciation globale sur le parquet, ne fixe aucune règle générale, et il est inutile de vouloir lui faire dire plus que ce qu'il ne dit.

S'agissant du projet de loi de réforme du code pénal, il est totalement faux de prétendre qu'il a pour but de supprimer le juge d'instruction. Son remplacement par un juge de l'enquête et

des libertés est une conséquence d'une réforme beaucoup plus globale, et indispensable, de la procédure pénale, qui vise notamment à renforcer aussi bien les droits de la défense que les droits des victimes.

Aujourd'hui, le juge d'instruction, pour les 3 % d'enquêtes qui lui reviennent, est, comme le procureur, à la fois juge et partie, ce qui veut dire qu'il porte lui-même un jugement sur les actes qu'il délivre. Croyez-vous que ce soit équitable ? Nous ne le pensons pas !

Il est donc effectivement prévu que le parquet mène toutes les enquêtes, au lieu de 97 % actuellement, et que tous ses actes soient placés sous le contrôle d'un juge de l'enquête et des libertés, un magistrat du siège qui aura le même statut que le juge d'instruction, avec des compétences élargies.

En ce qui concerne les instructions particulières, la Constitution et la loi me donnent le droit d'en prendre. Je ne vous ai pas entendu contester les instructions que j'ai données dans l'affaire Fofana, pour que le parquet fasse appel. C'est aussi mon rôle, au nom de la société et du peuple Français !

De même, lorsque j'ai demandé que tous les dossiers de la catastrophe des Comores soient regroupés au même endroit, car les familles de victimes sont dispersées sur tout le territoire, il s'agit bien d'une instruction particulière, mais je suis dans mon rôle de ministre de la justice !

Enfin, sur les nominations, si nous avons absolument besoin, dans le système actuel, de réformer la procédure pénale, nous ne sommes pas pour autant obligés de réformer le statut du parquet.

Questions d'actualité...

Logements vacants

par Thierry REPENTIN, sénateur de la Savoie

[Séance publique du jeudi 4 février 2010]

Ma question s'adresse à M. le secrétaire d'État chargé du logement. Ce lundi, la fondation Abbé Pierre présentait son rapport annuel. Son témoignage précis, et à l'argumentation incontestable, est qu'en 2010 l'un des besoins fondamentaux des personnes, celui de vivre en sécurité dans un logement décent que l'on a les moyens de payer, est mis à mal dans notre société.



Nous pouvions croire, à l'ouverture de votre conférence de presse hier, que vous aviez entendu le signal de détresse de cette sentinelle. Hélas, vous avez aligné les millions d'euros devant les journalistes, un peu comme un joueur de poker étale ses jetons sur la table et bluffe avec talent pour épater ses adversaires !

Vous annoncez une somme de 4,7 milliards d'euros comme une décision nouvelle, alors qu'il ne s'agit que d'un décompte de vieilles mesures hélas très insuffisantes ! Vous vous en félicitez, mais est-ce vraiment une somme considérable ? Non, deux fois non !

Non, parce que, en comparaison, la déduction des intérêts d'emprunt dans le cadre de la loi TEPA sur le paquet fiscal coûtera à elle seule, en année pleine, 5 milliards d'euros à l'État, sans produire un logement abordable supplémentaire. Voilà, monsieur Fourcade, un exemple de niche fiscale ! Non, parce que vous valorisez dans votre bilan la forte croissance des allocations logement.

Mais c'est comme si le ministre chargé du travail se félicitait de l'explosion des prestations des ASSEDIC ! Car les allocations logement, comme celles qui sont versées par les ASSEDIC, ne sont qu'une conséquence mécanique de la mauvaise santé économique et sociale de notre pays. Il n'y a donc pas de quoi se réjouir d'un tel bilan, sauf à vouloir vraiment le revendiquer pour le Gouvernement. Parmi toutes ces fausses bonnes nouvelles, je ne vois rien pour réaliser des logements sociaux supplémentaires. La fondation Abbé Pierre l'écrit dans son rapport : « Le logement social ne représente plus une priorité gouvernementale ».

Les bons chiffres de production pour 2009, auxquels vous faisiez référence, ne sont pas le fait du soutien de l'État, dont les aides à la pierre sont passées de 800 millions d'euros en 2008 à 480 millions d'euros cette année. La construction sociale est le fruit de l'effort de la nation : l'effort des ménages tout d'abord, qui, à travers le Livret A et son niveau de rémunération ridiculement bas, financent le logement social ; l'effort des collectivités locales et des opérateurs de logement ensuite. C'est grâce aux collectivités locales que la France continue de construire des logements économiquement accessibles à nos concitoyens.

Monsieur le secrétaire d'État, l'argent ne manque pas dans les caisses de l'État... Les cadeaux fiscaux le démontrent tous les jours ; tout est affaire de choix ! La question est donc la suivante : souhaitez-vous utiliser l'argent public pour répondre aux besoins de logements abordables des Français ? Et par quoi allez-vous entamer ce rétablissement de la politique du logement, souhaité par près de 1,3 million de ménages en attente d'un toit ?

Réponse de M. Benoist Apparu, secrétaire d'État chargé du logement et de l'urbanisme.

Monsieur Repentin, oui, le logement, notamment le logement social, constitue une priorité budgétaire du Gouvernement. J'ai eu l'occasion de résumer les chiffres tout à l'heure. Les dépenses de l'État ne se réduisent pas aux seules aides à la pierre. Il faut aussi comptabiliser les 2 milliards d'euros d'exonération de TVA, ainsi que les exonérations de taxe foncière.

Nous avons évidemment besoin de construire davantage de logements sociaux en France, et nous en construisons. Ainsi, en 2009, nous avons battu tous les records de financement de logements sociaux depuis trente ans. Je vais répéter les chiffres. En 2000, lorsque M. Jospin était Premier ministre, vous avez financé 40 000 logements sociaux. Cette année, nous en avons financé 120 000, et nous prévoyons d'en financer 140 000 l'année prochaine. Voilà la réalité !

Vous voulez vraiment que l'on compare nos politiques : prenons l'exemple de la capitale. La Ville de Paris a financé avec l'État 6 000 logements sociaux cette année : 4 000 sont des constructions nouvelles ; 2 000 sont des logements déjà occupés, qui ne constituent donc pas une offre nouvelle pour ceux qui attendent un logement social.

La proposition que j'ai formulée hier est une proposition de bon sens : achetons des logements vacants et n'achetons pas des logements déjà occupés.

C'est cela innover, monsieur le sénateur ; vous le savez en tant que président de l'Union sociale pour l'habitat, l'USH. C'est ensemble, le monde HLM, les collectivités locales et l'État, que nous construirons une politique du logement et que nous ferons de celui-ci une priorité.

Pour ce qui nous concerne, nous y sommes prêts.

Communiqué de presse

Projet de loi de Finances rectificative pour 2010

Le Groupe Socialiste propose l'élargissement de la taxe sur les bonus à l'ensemble des mandataires sociaux des sociétés cotées

A lors que le Sénat va entamer l'examen du projet de loi de finances rectificative pour 2010 lundi 15 février, **Mme Nicole Bricq, sénatrice de Seine-et-Marne, Vice-présidente de la commission des Finances, met en doute, au nom du groupe socialiste, la sincérité de l'élaboration du budget par le Gouvernement.** L'emprunt national et la taxation des bonus des traders auraient pu être intégrés à la loi de finances pour 2010 afin que la représentation nationale ait **une vision complète de l'état des finances publiques.**

La gestion de l'emprunt qui est proposée, au moyen d'une gouvernance complexe, **revient à une débudgétisation qui prive le Parlement de son pouvoir de contrôle et d'évaluation.**

Au travers de ses amendements, **le groupe socialiste proposera un élargissement de la taxation des bonus à l'ensemble des opérateurs de marché et aux mandataires sociaux des sociétés anonymes cotées.**

Il propose aussi **de transposer la directive 2009-14CE** qui porte la cotisation des établissements bancaires au fonds de garantie des dépôts à 100.000€.

Dans l'optique **de prévenir les risques de crise financière systémique** et d'éviter que les États soient les assureurs de dernier recours, il propose à nouveau l'instauration d'une taxe assurantielle que les banques devront acquitter en fonction des risques qu'elles prennent sur les marchés.

diffusion le 12 février 2010

Communiqué de presse

Protection temporaire des réfugiés

Louis MERMAZ, Sénateur de l'Isère, Mmes Bariza KHIARI, Catherine TASCA, M. Richard YUNG et les membres du groupe socialiste demandent que soit déclenché dans l'Union européenne le recours à une protection immédiate et collective, en faveur de personnes qu'on ne peut ni ne doit reconduire dans leur pays d'origine, leur retour mettant leur vie en danger.

L'expulsion d'Afghans par charters franco-britanniques, en octobre et décembre 2009, a conduit les sénateurs socialistes à déposer une proposition de résolution afin de déclencher dans l'Union européenne le recours à une protection complémentaire, telle que la protection temporaire prévue par une directive européenne de 2001 au moment de l'arrivée des Kosovars. Cette proposition concerne les Afghans entrés dans l'Union européenne et parvenus jusqu'en France, mais ses objectifs sont plus larges. En effet le traitement individuel des dossiers ne répond pas à l'urgence et l'accès au droit d'asile est aujourd'hui très fortement perturbé. Le recours à une protection immédiate et collective permettrait de pallier les carences de certains Etats en la matière et de faire prévaloir la solidarité d'un bout à l'autre de l'Union européenne par le partage des charges.

Depuis la fermeture de Sangatte en 2002 et la dispersion de la « jungle » en septembre 2009 celle-ci s'est en partie reconstituée de ce fait les réfugiés errent dans une zone encore plus vaste. Aujourd'hui la seule réponse du gouvernement est de demander aux forces de police de détruire les abris de fortune et de menacer les ONG d'aide à l'immigration clandestine.

Les sénateurs socialistes dénoncent l'immobilisme du gouvernement en matière de prise en charge des personnes visiblement en transit et qu'on ne peut renvoyer sans risque pour leur vie aux frontières de l'Union européenne. Les pouvoirs publics entretiennent aujourd'hui une situation de non droit qui conduit à l'errance et à la clandestinité. Les sénateurs socialistes pensent qu'il existe des solutions juridiques et humaines à cette situation et que seule une réelle volonté politique serait à même de les mettre en œuvre.

La protection complémentaire permettrait de répondre à l'arrivée des Afghans et à celle d'autres réfugiés sur le territoire européen. Celle-ci leur ouvrirait une période de protection, qui pourrait si nécessaire aller jusqu'à trois ans, leur permettrait de recevoir un titre de séjour, d'exercer une activité professionnelle, d'être hébergés, de disposer d'une aide sociale, de se faire soigner, d'accéder à l'éducation et à la formation, enfin de bénéficier du regroupement familial, bref d'être traités comme des êtres humains. Rien n'empêche le gouvernement, au nom du principe de souveraineté inscrit dans la Constitution, d'établir une telle protection.

Les sénateurs socialistes demandent au gouvernement de renoncer à la politique du chiffre et du refoulement et d'organiser un accueil conforme à l'idéal républicain. La France s'honorerait en prenant des initiatives au niveau de l'Union européenne et en palliant sans plus attendre sur le territoire national les insuffisances de la législation européenne actuelle.

diffusion le 10 février 2010

Communiqué de presse

Introduire le recours collectif en France et renforcer les contre-pouvoirs de la société civile et des associations de consommateurs

Nicole BRICQ et Richard YUNG ont déposé, ce jour, au nom du Groupe socialiste du Sénat, une version actualisée de la proposition de loi, qui avait été déposée le 25 avril 2006 mais n'a jamais été inscrite à l'ordre du jour, visant à introduire le recours collectif en France.

L'affaire Vivendi, récemment jugée aux États-Unis, et les procédures en cours contre Natixis relancent en France le débat sur le recours collectif. Depuis plusieurs années, de nombreux rapports - parmi lesquels le rapport d'information du Sénat de juillet 2009 relatif à la responsabilité civile - plaident pour l'introduction dans notre droit de la procédure d'action collective.

Maintes fois évoqué par les exécutifs successifs depuis 2005, le recours collectif devait faire partie intégrante - comme "solution innovante" - de la Loi de Modernisation de l'Économie, en 2008. Il n'en a rien été. Sans doute le Gouvernement ne voulait-il pas froisser le MEDEF, grandement opposé à l'introduction d'une telle disposition dans notre droit.

Entre-temps, deux projets de directive ont été préparés par la Commission européenne concernant, plus particulièrement, les pratiques anticoncurrentielles et la publicité mensongère. En effet, le nombre de consommateurs européens victimes de dommages de faible montant est estimé à 100 millions chaque année. Le préjudice moyen est évalué à 384 € par personne et par an, ce qui représente un préjudice global de l'ordre de 38 milliards d'euros/

Aujourd'hui les consommateurs restent désarmés face aux pratiques commerciales douteuses. La "lettre de réclamation" ne peut rester l'unique recours à leur disposition. Et l'action en représentation conjointe, introduite par la loi dite « Neiertz » de 1992, est très peu utilisée du fait de sa lourdeur et de sa complexité.

Le Gouvernement ne peut rester immobile et s'exonérer d'agir. D'autres pays européens ont adopté des dispositifs (Allemagne, Royaume-Uni, Suède, Portugal).

Aussi nous proposons, par l'introduction du recours collectif dans les codes de la consommation et de procédure civile, la mise en responsabilité en cas de fautes lucratives commises à l'égard d'une multitude de victimes et générant des dommages individuels de faible montant. **L'idée selon laquelle l'action collective est plus efficace que l'action isolée pourrait en effet restaurer l'intérêt des citoyens pour la cause publique et civique. En même temps, cette proposition de loi tient compte des enseignements tirés de l'application de la législation américaine et en corrige les aspects négatifs. La gauche, qui s'est toujours battue pour la conquête de nouveaux droits est apte à proposer de nouvelles avancées.**

diffusion le 9 février 2010

Communiqué de presse

Conseil de l'Europe : intrusion manifeste de l'Eglise catholique dans le fonctionnement de l'Assemblée parlementaire au cours de la dernière session de janvier 2010

Josette Durrieu, Sénatrice et Présidente du Conseil Général des Hautes-Pyrénées, exprime son inquiétude et son indignation face à une intrusion manifeste de l'Eglise catholique dans le fonctionnement de l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE). En tant que membre de l'APCE depuis 1992, **Madame Durrieu souhaite dénoncer** les instructions données par le Saint-Siège sur le déroulement de l'ordre du jour de l'APCE dans la semaine de session du 25 janvier au 29 janvier 2010.

En effet, dans une lettre signée par le Nonce apostolique en France, adressée à de nombreux parlementaires, le Saint Siège s'autorise à influencer sur des votes et à orienter des textes en fonction de « **la loi naturelle et des valeurs promues par l'Eglise catholique** », allant jusqu'à indiquer quel est le meilleur candidat pour la présidence d'un groupe politique ou le meilleur juge italien pour la Cour de Justice des Droits de l'Homme.

Au nom du respect de la laïcité, de la démocratie et des Droits de l'Homme défendus historiquement dans cette assemblée depuis sa création en 1949, en tant que parlementaire français porteur de cette haute mission, Madame Durrieu dénonce une intrusion de l'Eglise catholique qui s'identifie à une violation de ces droits fondamentaux et du respect de notre fonction.

diffusion le 3 février 2010



Bulletin du Groupe socialiste du Sénat

avec la participation des collaborateurs du groupe

Coordination : Nicolas BOUILLANT

Aïcha Kraï

Secrétaire de rédaction - publication - réalisation et conception

Contact : 01 42 34 38 51 Fax : 01 42 34 24 26

a.krai@senat.fr

Reprographie : Sénat