



# Bulletin du Groupe socialiste du Sénat

n° 138 - Mardi 23 février 2010



# S O M M A I R E

Bulletin du Groupe  
socialiste n° 138  
page 2

## 3 Edito du Président

## 5 Fiche bilan...

- Projet de réforme des collectivités territoriales (1ère lecture Sénat)

## 10 Notes de travail...

- PPL visant à mieux garantir le droit à la vie privée à l'heure du numérique

- PPL tendant à permettre le recours au vote par voie électronique lors des élections des membres des conseils des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel

- La stratégie UE 2020

- PPL tendant à assurer l'assistance immédiate d'un avocat aux personnes placées en garde à vue

- PPL de Jean-Pierre Michel autorisant l'adoption par les partenaires liés par un pacte civil de solidarité

- PPL de Roland Ries sur la protection des missions d'intérêt général imparties aux services sociaux et à la transposition de la directive services

- PPL tendant à interdire le bisphénol A dans les plastiques alimentaires

## 40 Interventions...

### - **Projet de loi de finances rectificative pour 2010**

Interventions de Mme Nicole Bricq, MM. Serge Lagache et Michel Teston

### - **Projet de loi tendant à amoindrir le risque de récidive criminelle**

Interventions de M. Alain Anziani, Mme Virginie Klès, M. Robert Badinter et Alima Boumediene-Thiery

**Exception d'irrecevabilité** défendue par M. Charles Gautier

## 65 Questions d'actualité du jeudi 18 février 2010

- **Sécurité dans les lycées** par Yannick Bodin

- **Renouvellement des papiers d'identité** par François Rebsamen

- **Audiovisuel public** par David Assouline

## 71 Communiqués de presse

- Les Sénateurs Socialistes obtiennent l'ouverture au public pour les nominations présidentielles

- Libéralisation des jeux en ligne : l'intérêt privé au détriment de la santé publique

- Jean-Pierre Bel s'est entretenu avec le Chef de l'opposition afghane, M. Abdullah

- Expulsion de Najlae Lhimer : il faut reconsidérer une décision injuste et humainement contestable

- Le Groupe socialiste dépose une PPL visant à permettre une meilleure représentation des Femmes dans la direction des sociétés anonymes par la réduction du cumul des mandats des administrateurs

- Prolongation pour un an de la durée d'expérimentation des schémas régionaux de développement économique

- PJI relatif à l'action extérieure de l'Etat : les Sénateurs Socialistes votent contre cette politique timorée

# L'édito du Président

## La nécessité d'une vision stratégique du rôle et de la place de l'industrie dans l'économie française

Chaque semaine l'actualité apporte son lot d'abandons, parfois violents, de sites industriels. Après Renault et les décisions de délocalisations de Carlos Ghosn, ce fut Phillips à Dreux, Sanofi, et maintenant les raffineries pétrolières avec Total.



Même si la désindustrialisation n'est pas nouvelle (en 30 ans la France a perdu plus de 1,5 millions d'emplois industriels), elle s'est accélérée ces dernières années. Or, au-delà des usines arrêtées et des emplois directement menacés, ce sont des pans entiers de territoires et des réseaux de sous-traitants qui sont atteints par de telles décisions. L'industrie est en effet présente partout et irrigue l'ensemble du pays. On ne peut donc laisser quelques dirigeants privés décider au vu de stratégies purement financières de délocalisations brutales car celles-ci aggravent la désindustrialisation qui elle-même conduit le pays à l'appauvrissement.

D'autant que ces grands groupes multinationaux ont reçu des aides publiques importantes (10 milliards en 2009 rien que pour l'automobile). Les gouvernements de droite se flattent en effet de mobiliser des sommes importantes dans l'objectif d'éviter les délocalisations. La suppression de la taxe professionnelle en est l'exemple le plus récent, soit plus de 11 milliard d'aides fiscales.

Pourtant, l'accélération des délocalisations et les fortes difficultés des entreprises françaises ont cru parallèlement à ces aides.

Les politiques menées depuis 2002, loin d'inverser la tendance, l'ont aggravée, faute d'une vision stratégique du rôle et de la place de l'industrie dans l'économie. Ce ne sont pas les Etats généraux de l'industrie qui se sont terminés le 16 février et les futures annonces de Nicolas Sarkozy début mars qui vont changer cela.

C'est en effet un problème de choix politiques. Nos industries souffrent de la financiarisation de l'économie et de l'arrivée de nouveaux concurrents. Pour satisfaire les exigences démesurées des actionnaires, les entreprises multinationales ont choisi d'adapter perpétuellement leurs sites de productions en faveur des pays à bas coûts de main d'œuvre. Elles ont abandonné la recherche et l'innovation, se mettant ainsi en difficulté vis-à-vis de concurrents mieux armés qu'elles sur le segment du low cost. L'Etat aurait pu, aurait du, contrecarrer ces évolutions. Au contraire, il les a accompagnées, renforcées, négligeant son rôle de stratège et d'incitateur, délaissant l'effort de recherche, se bornant à arroser de manière indifférenciée. De même, l'Etat ne peut rester les bras ballants face aux décisions de fermetures d'usines et de suppressions d'emplois d'entreprises fortement bénéficiaires. C'est une question de morale, mais aussi d'efficacité car ces entreprises ont été aidées.

La crise appelle aujourd'hui une nouvelle ambition industrielle et une véritable volonté d'accompagner nos entreprises à respecter leurs salariés et l'Etat.

Le groupe socialiste du Sénat intervient le plus souvent possible sur cette question : question orale avec débat sur l'automobile, proposition de loi visant à créer une contribution exceptionnelle de solidarité des entreprises ayant réalisé des bénéfiques records, questions cibles sur l'emploi et le plan de relance à notre initiative,...

Il continuera dans ce combat car l'avenir de nos territoires en dépend largement.

**Jean-Pierre BEL**

# Fiche Bilan...

## Projet de loi de réforme des collectivités territoriales

[Première lecture Sénat]

### Présentation générale

Le Sénat a adopté en première lecture le 4 février 2010, le projet de loi portant réforme des collectivités locales. Ce texte a été voté à l'issue de 60 heures de débats durant lesquelles les sénateurs socialistes ont défendu la décentralisation, l'autonomie des collectivités locales, les libertés locales. Ils se sont vivement opposés à la recentralisation inscrite dans de nombreux articles du texte ainsi qu'à la création d'un conseiller territorial, création qui s'explique d'abord par la volonté de la droite de reconquérir régions et départements à la faveur d'un redécoupage de circonscriptions locales.

Ce projet de réforme avait été conçu sans réelle concertation avec les associations d'élus puisque c'est en séance publique que plusieurs solutions alternatives ont pu être trouvées sur certains aspects du texte.

A l'issue de la discussion, ce texte complexifie notre organisation territoriale et revient sur plus de 30 ans de décentralisation.

127 amendements ont été adoptés par le Sénat, dont 15 proposés par le groupe socialiste.

Le Sénat a acté la création en 2014 des conseillers territoriaux, dont la répartition territoriale, les compétences, et le mode d'élection restent mystérieux (art.1).

Sur l'intercommunalité, le Sénat a adopté l'élection au suffrage universel direct des conseillers communautaires, par " fléchage " (art. 2). Les règles de fixation du nombre et de la répartition des sièges au sein des conseils communautaires ont été modifiées (art. 3). Nouveaux venus dans le paysage, les métropoles et les

pôles métropolitains sont supposés répondre aux problématiques propres aux territoires les plus urbanisés (art. 5 à 7). Les articles 16 à 30 prévoient l'achèvement de la carte de l'intercommunalité d'ici au 31 décembre 2013, tandis que les fusions de communes, de syndicats intercommunaux, d'EPCI, de départements et de régions (art. 8 à 13) sont techniquement rendues possibles ou facilitées.

Enfin, le projet de loi fixe des principes permettant l'élaboration d'une future loi de répartition des compétences entre les différents niveaux de collectivités territoriales.

### Au fil du texte – les avancées obtenues par les sénateurs de gauche

#### Article 1er

La création du conseiller territorial a été entérinée à l'aveugle, sans grand élan de la part des sénateurs de la majorité. Un amendement centriste (645) a été adopté ; il vise, selon ses auteurs, à encadrer le futur mode de scrutin du conseiller territorial, mais n'a en fait aucune portée juridique (et masque peut être un accord non-dit).

#### Articles 2 et 3

Le principe de l'élection des délégués communautaires au suffrage universel direct par fléchage a été adopté.

Grâce notamment aux socialistes, de nouvelles modalités de répartition des sièges des délégués communautaires au sein des EPCI ont été adoptées.

Désormais, les communes membres d'une communauté de communes ou d'une communauté

d'agglomération continueront de pouvoir fixer librement le nombre et la répartition des sièges dans le conseil communautaire, sous réserve d'un accord rassemblant au moins deux tiers des conseils municipaux représentant la moitié de la population. Ce principe de répartition à l'amiable des sièges est toutefois encadré par le respect des principes suivants : la représentation des territoires et la prise en compte des données démographiques. Comme précédemment, toutes les communes disposent d'au moins un siège.

A défaut d'accord, c'est le régime applicable dans les communautés urbaines et les métropoles qui s'appliquera. Dans ce cas, le nombre des délégués est déterminé dans un tableau, en fonction de la taille de l'EPCI. Le texte adopté prévoit de maintenir une représentation proportionnelle à la plus forte moyenne des communes au sein des conseils communautaires, un siège étant ensuite attribué aux communes n'ayant pu bénéficier de cette répartition. A l'issue de cette première répartition si une commune dispose de plus de 50% des sièges, elle n'en conserve que 50%, le reliquat des sièges étant redistribué entre les autres communes à la plus forte moyenne. Enfin, une enveloppe de sièges supplémentaires égale à 10% des sièges déjà attribués peut être créée et répartie sur décision des communes prise à la majorité qualifiée. Dans le cadre de ces 10%, une commune peut détenir plus de 50% des sièges dans les métropoles et les communautés urbaines.

Plusieurs amendements socialistes renforçant les prérogatives des communes et prenant en compte la situation spécifique des communes de montagne ont été adoptés.

Enfin, c'est par un amendement socialiste que la parité dans les conseils communautaires a été adoptée.

#### **Articles 5 et 6**

Le Sénat a adopté la création d'une nouvelle catégorie d'EPCI : **la métropole**. C'est en quelque sorte une « communauté urbaine renforcée » regroupant plus de 450 000 habitants et dont les compétences obligatoires sont éten-

dues<sup>1</sup>. Elle pourra par exemple se voir attribuer les compétences du département (sociales et économiques ainsi que la construction, l'aménagement et le fonctionnement des collèges) ou de la région (compétences économiques ainsi que la construction, l'aménagement et le fonctionnement des lycées), au terme de conventions librement négociées entre les deux parties.

Le Sénat a toutefois maintenu par un vote massif (et suite à de fortes interventions du groupe socialiste) l'autonomie fiscale des communes au sein des futures métropoles contre l'avis du Gouvernement et de la Commission des finances. La territorialisation de la DGF est quant à elle soumise à un vote à l'unanimité du conseil métropolitain et des conseils municipaux des communes membres. Enfin, les conditions de transfert de personnel ont été encadrées.

S'agissant des communautés d'agglomération, le seuil de création a été abaissé à 30 000 quand elles comprennent le chef lieu du département. De même, un amendement permettra aux territoires touristiques dont la population augmente fortement en saison de passer communauté d'agglomération.

#### **Article 7**

**Le Sénat a adopté la création du pôle métropolitain**, nouvel outil de coopération à la disposition des collectivités territoriales et des EPCI à fiscalité propre pour structurer, notamment, les actions des réseaux de villes. Les sénateurs socialistes ont largement contribué à améliorer le dispositif, en précisant le champ des compétences, et en abaissant le seuil de création à 300 000 habitants. Comme pour les métropoles, les départements seront en outre consultés sur leur création.

#### **Articles 8 à 11**

Le projet de loi prévoyait la fusion des communes **dans une commune nouvelle** sans son consentement ou celui de sa population, au mépris des libertés locales.

Plusieurs amendements sont venus modifier très sensiblement la proposition initiale.

Ainsi, le Sénat a voté qu'une fusion ne pouvait avoir lieu qu'à la demande de tous les conseils municipaux concernés et validée par la majorité des électeurs des communes, suite à des amendements concordants des groupes socialistes et RDSE.

En outre, les pouvoirs du préfet ont été encadrés : il ne peut refuser la création d'une commune nouvelle que pour des motifs impérieux d'intérêt général. Il ne pourra en aucun cas l'imposer.

L'accord du département et de la région sera désormais requis lors de la création d'une commune nouvelle. Enfin, le conseil municipal sera libre de choisir la communauté de rattachement et pourra saisir la Commission départementale de coopération intercommunale en cas de désaccord avec le préfet.

Un amendement socialiste a été adopté pour faire en sorte que le nom de la commune nouvelle soit entériné par le préfet sur proposition conjointe d'une majorité des conseils municipaux.

Enfin, un amendement socialiste a assoupli la procédure **de dé-fusion de communes** permettant ainsi le retour à l'autonomie dans le cadre obligatoire d'une coopération intercommunale.

### **Article 12 et 13**

Sous la pression d'amendements concordants des groupes socialistes et RDSE, la majorité a consenti à soumettre **la fusion des départements, comme des régions**, à la consultation des habitants.

### **Articles 16 à 30**

**Les schémas départementaux de coopération intercommunale** (SDCI) devront être élaborés dans le cadre d'une procédure de consultation, et adoptés avant le 31 décembre 2011. Ils proposeront la création, la transformation, la fusion de communautés, la modification de leurs périmètres, ainsi que la suppression, la création, la transformation ou la fusion de syndicats.

Si les schémas départementaux de coopération intercommunale demeurent élaborés par le préfet, les amendements portés par les 2/3 de la CDCI s'imposeront. Celle-ci disposera d'un pouvoir d'initiative en matière de fusion et sera consultée sur les projets de création, modification de périmètre ou fusion de communautés qui ne sont prononcées qu'après accord de la moitié au moins des conseils municipaux des communes incluses dans le projet représentant la moitié au moins de la population totale, y compris le conseil municipal de la commune la plus importante.

Une esquisse de « prime à la fusion » - le bénéfice de la dotation de développement rural - est maintenue. Malgré tout, le préfet conserve un pouvoir exceptionnel qui lui permettra de modifier le périmètre des EPCI en 2013. En l'absence ou en dehors du schéma, il pourra aussi proposer un projet de périmètre au vu des objectifs nationaux définis par la loi. Si le schéma n'a pas été adopté avant le 31 décembre 2011, le préfet n'aura pas à consulter la CDCI dès lors que son projet entre dans les objectifs de couverture totale du territoire ou de rationalisation de la carte.

A défaut d'accord des communes et durant l'année 2013, le préfet pourra par décision motivée et après avis de la CDCI, créer, modifier le périmètre ou fusionner des communautés, intégrer des communes isolées et des communes membres d'autres communautés. La CDCI sera alors uniquement consultée pour avis.

Les amendements socialistes avaient pour objet un renforcement et une revalorisation de la place des collectivités territoriales en proposant que la CDCI élabore le schéma, et qu'il s'impose à toutes les décisions du préfet. Ils n'ont pas été adoptés.

### **Article 34 bis**

Une nouvelle forme d'entente entre les collectivités territoriales pour la gestion de services ou d'équipements communs a été créée par l'article 34 bis.

Les communes, les départements, les régions, les EPCI, les syndicats mixtes et leurs établissements publics pourront, par convention, gérer des services publics communs ainsi que leurs équipements dans le cadre d'une bonne organisation et rationalisation de l'action publique. A ce titre, ils pourront conclure des conventions **de mise à disposition de services.**

### Article 35

Le vote de l'article 35, malgré une très forte mobilisation des sénateurs de l'opposition, entérine **la suppression de la clause générale de compétence** des régions et des départements. Le département restera toutefois identifié comme le lieu des politiques publiques de proximité et sera confirmé dans son rôle de garant des solidarités sociales et territoriales.

### Conclusion - retour sur les propositions socialistes

Si le texte a connu quelques modifications, les principales dispositions du projet de loi ont été adoptées par la majorité sénatoriale, et au premier rang la création du conseiller territorial.

**Le groupe socialiste a mené un combat contre ces reculs. A travers leurs 120 amendements, les socialistes ont proposé un projet de réforme alternatif,** soucieux de renforcer la décentralisation, de simplifier et de clarifier notre organisation territoriale.

Ce contre-projet se trouve résumé par l'amendement (346), rejeté au début de la discussion, qui prévoit notamment :

- les rôles essentiels respectifs du département et de la région,
- la mise en place des structures permettant la coordination des politiques des acteurs du développement sur un vaste territoire.
- La création de structures de coordination de ces politiques au niveau régional (Conseil régional des exécutifs) et départemental (Conférence départementale des exécutifs), précise leur rôle et définit les modalités de leur fonctionnement.
- La création de « Pôles métropolitains »,

éventuellement discontinu ou touchant plusieurs régions. Il s'agit de permettre la création du réseau des acteurs (départements, régions, métropoles) en charge de compétences stratégiques et d'organiser sa gouvernance.

**Les sénateurs socialistes ont aussi fait, par amendements, des propositions pour aller de l'avant. Ces propositions, qui n'ont pas été adoptées, dessinent des pistes pour l'avenir. Les socialistes n'ont pas été, dans ce débat, des défenseurs du statu quo ; ils ont constamment plaidé pour l'approfondissement de la décentralisation, pour une « troisième étape » de la décentralisation.**

Parmi ces propositions, on peut relever les trois suivantes :

- les socialistes ont défendu la parité (et donc le scrutin de liste) aux élections municipales, pour toutes les communes quelle que soit leur taille (les listes pouvant être incomplètes dans les petites communes) ;
- ils ont défendu le suffrage universel direct (sans fléchage) pour les futures métropoles, compte tenu du fort degré d'intégration qui caractérise ces nouveaux groupements ;
- ils ont défendu la prise en compte des périmètres des communautés - compte tenu de l'importance que prennent ces nouvelles formes d'intercommunalités instaurées par la gauche - pour les futures élections départementales (dans le cadre bien sûr d'un scrutin départemental distinct du scrutin régional).

**Les sénateurs socialistes se sont également fortement mobilisés pour défendre la parité au plan régional et le scrutin à deux tours : parité dans les conseils régionaux** avec l'amendement 353 et renforcement des sanctions applicables aux partis qui ne la respectent pas dans les candidatures aux élections départementales et régionales (348) ; parité au sein des organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale (446) ; **maintien du mode de scrutin à deux tours** avec l'amendement 352 (« Pour toute élection locale ou nationale au suffrage universel direct, majoritaire ou proportionnel, un scrutin majoritaire ou un scrutin de liste à deux tours est organisé »).

**Concernant l'achèvement de l'intercommunalité**, les sénateurs socialistes ont estimé que communes et EPCI devaient pouvoir se prononcer avant l'élaboration du schéma sur leur souhait de regroupement et de transformation (410) et ont préconisé que cet achèvement incombe à la commission départementale de coopération intercommunale et non au préfet (401). Ce schéma doit faire l'objet d'un débat public (415). En tout état de cause, le groupe socialiste souhaite limiter les prérogatives du préfet à l'égard des établissements publics de coopération intercommunale existants (429 à 432).

De même, le transfert des pouvoirs **de police spéciale** des maires aux présidents des EPCI auxquels la compétence a été transférée, ne saurait, pour les socialistes, être de droit mais doit procéder d'une démarche volontaire des intéressés (438).

**Enfin, s'il faut préciser la répartition des compétences entre les différents niveaux de collectivités, la suppression de la clause de compétence générale n'est pas une bonne solution.** Les socialistes se sont fortement mobilisés contre cette suppression.

**Tout au long des débats, les sénateurs socialistes ont tenu à remettre le citoyen au cœur de la politique. Avec la défense d'une motion référendaire également soutenue par les verts et les communistes, ils ont posé devant l'opinion, les questions suivantes :**

- Voulez-vous la poursuite de la décentralisation, son approfondissement démocratique, ou la recentralisation ?
  - Voulez-vous étendre le cumul des mandats en le rendant obligatoire pour les départements et régions ?
  - Acceptez-vous le recul de la parité au niveau régional ?
  - Voulez-vous la suppression du département ?
- Assurément, la gauche n'avait pas peur de porter ces débats devant le grand public. Ce qui n'était pas le cas de la droite.

---

<sup>1</sup> Dans le même temps, le seuil de création de la communauté urbaine a été abaissé à 450 000 habitants.

# Note de travail

## Proposition de loi visant à mieux garantir le droit à la vie privée à l'heure du numérique

[en discussion publique le 23 mars 2010]

### Proposition de loi n° 93, présentée par M Yves Détraigne et Mme Anne-Marie Escoffier

Le Sénat examinera en séance publique, le mardi 23 mars prochain, la proposition de loi visant à mieux garantir le droit à la vie privée à l'heure du numérique, présentée par M. Yves DÉTRAIGNE et Mme Anne-Marie ESCOFFIER.

Fruit d'un groupe de travail créé par la commission des Lois du Sénat, cette proposition se veut la traduction d'un constat : le droit à la vie privée est confronté depuis quelques années à l'apparition de nouvelles « mémoires numériques », ayant pour effet de collecter des données permettant de suivre un individu dans l'espace et le temps.

La commission des lois a créé le 22 octobre 2008, un **groupe de travail sur la vie privée à l'heure des mémoires numériques** composé des deux auteurs de la proposition de loi. Ces derniers ont procédé à vingt-cinq auditions et ont effectué quatre déplacements (Madrid, Bruxelles, Grenoble et Roissy). Ils ont remis leurs travaux le 27 mai 2009 rassemblés dans un rapport : n° 441, dans lequel, ils formulent quinze recommandations.

Partant du constat que si notre société démocratique reconnaît à l'individu le droit de disposer d'un espace privé, distinct de la vie collective, ils se demandent comment concilier les nouveaux pouvoirs que font peser sur chaque individu les nouvelles technologies avec ce droit. Comment éviter que des institutions, publiques ou privées, ou même des individus n'utilisent ces « mémoires numériques » au détriment de la vie privée pour porter atteinte aux libertés et à la capacité d'autodétermination des personnes ?

Bien que reconnue et protégée au plus haut niveau de leur ordre juridique par l'ensemble des Etats européens, Ils observent que la notion de vie privée fait aujourd'hui l'objet d'une triple remise en cause, sous l'effet conjugué des enjeux de sécurité de l'après-11 septembre, des facilités et du confort apportés par ces nouvelles technologies ainsi que d'une tendance sociologique profonde au narcissisme et à « l'exposition de soi ».

S'ils considèrent que le cadre législatif actuel constitué par la loi « informatique et libertés » du 6 janvier 1978 et par la directive 95/46/CE du 24 octobre 1995 qui en a repris au niveau communautaire l'essentiel des dispositions, constitue une réponse juridique adaptée et satisfaisante, ils observent néanmoins que ce dernier ne répond qu'imparfaitement aux enjeux liés à la globalisation ainsi qu'aux spécificités d'Internet. Un tel constat les a convaincus, d'une part, de la nécessité de renforcer substantiellement l'information et la sensibilisation des internautes aux traces qu'ils laissent sur Internet, et, d'autre part, du rôle essentiel joué par les autorités en matière de régulation des pratiques de traçage développées sur Internet.

### Poursuivant leur réflexion, les deux rapporteurs ont exploré trois pistes de travail :

- la première vise à engager un important travail d'éducation et de sensibilisation de l'ensemble des citoyens, afin que ceux-ci aient la possibilité de se saisir pleinement des enjeux relatifs à la vie privée à l'heure du numérique ;
- la seconde tend à préconiser un renforcement des moyens de la CNIL, afin de lui permettre de faire face à des développements technologiques en progression constante et dans des domaines les plus variés ;

- la troisième propose d'apporter, un certain nombre de compléments et d'améliorations au dispositif de la loi « informatique et libertés ».

La présente proposition de loi, composée de 14 articles, est la traduction de cette triple orientation.

Cette proposition de loi modifie plusieurs dispositions de la loi du 6 janvier 1978 « informatique et libertés » dans un sens plus protecteur des utilisateurs.

Elle propose de renforcer la place accordée à la question de la protection de la vie privée et des données personnelles dans les programmes scolaires.

Elle souhaite lever toute équivoque sur le statut juridique des adresses IP de chaque ordinateur. Elle préconise de rendre obligatoire les correspondants informatique et libertés dans les structures publiques et privées de plus de cinquante salariés. Elle améliore l'information du public sur la durée de conservation des données. Elle renforce l'obligation des responsables de traitement à mettre les personnes concernées en mesure d'exercer pleinement leurs droits. Elle crée une obligation de notification des failles de sécurité auprès de la CNIL. Elle facilite le droit d'opposition et de suppression. Elle améliore le droit à l'information sur l'origine des données à caractère personnel intéressant les utilisateurs.

#### **Elle intéresse également directement le fonctionnement de la CNIL :**

- en renforçant ses pouvoirs de sanction ;
- en proposant de rendre public les audiences et les décisions de sa formation restreinte ainsi que les sanctions les plus graves prononcées par elle ;
- en élargissant les possibilités d'actions juridictionnelles de la CNIL et des personnes en cas de méconnaissance des dispositions de la loi « informatique et libertés », par le responsable du traitement de données.

L'article 4 de la proposition de loi réserve au

législateur la compétence exclusive pour créer des fichiers de police. Cette disposition, mesure phare de la proposition de loi, reprend ainsi la revendication des parlementaires socialistes.

Elle s'inspire, dans sa rédaction, de l'article 5 de la proposition de loi de JA Bénisti et D Batho rejetée par l'Assemblée nationale.

Le rapporteur de la commission des Lois du Sénat, C Cointat ne soutiendra pas ce dispositif. Il a proposé un amendement visant à maintenir la création des fichiers de police par le pouvoir exécutif. Toutefois, au regard du droit en vigueur, la solution qu'il envisage présente un plus avec un encadrement utile et l'intervention en amont de la CNIL. Il n'en représente pas moins un recul par rapport au texte de la proposition de loi.

Notons, pour s'en étonner, que la proposition de loi reste silencieuse sur la question de la vidéosurveillance. Pourtant, les auteurs de la proposition de loi ont préconisé dans leur rapport d'information de réunir sous la seule autorité de la CNIL les compétences d'autorisation et de contrôle des systèmes de vidéosurveillance.

Cette proposition de loi ne soulève pas d'objections majeures. Bien au contraire, elle poursuit un objectif visant à renforcer les droits des citoyens dans un environnement numérique en constante évolution et toujours plus intrusif. Elle risque cependant de pâtir du contexte dans lequel intervient son inscription en séance publique, à savoir sa proximité d'examen avec la discussion prochaine au Sénat de la LOPPSI qui traite de sujets similaires. Par ailleurs, intervenant dans le cadre de l'initiative sénatoriale, la destinée parlementaire de cette proposition de loi semble précaire, vouée à compléter la liste des textes déposés dans ce cadre et toujours en instance d'examen sur le bureau de l'Assemblée nationale.

---

*Vous retrouvez une note détaillée sur la proposition de loi visant à mieux garantir le droit à la vie privée à l'heure du numérique sur l'Extranet du site du groupe socialiste.*

# Note de travail

## Proposition de loi tendant à permettre le recours au vote par voie électronique lors des élections des membres des conseils des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel

[en discussion publique le 23 mars 2010]

### AN n°1824 –Arnaud Robinet

Rapport de la commission des affaires culturelles n°1921 –Arnaud Robinet

Séance publique : lundi 28 septembre 2009

–Vote du groupe SRC : CONTRE

### Sénat n°633

Rapporteur de la Commission Culture : Jean-Léonce Dupont

Séance publique : mardi 23 mars 2010, après-midi

La proposition de loi ouvre la possibilité de vote par voie électronique, lors des élections des membres des conseils des établissements publics à caractère culturel scientifique et professionnel (EPCSCP), dans tous les collèges (enseignants, étudiants, IATOSS), tout en maintenant la possibilité actuelle de vote physique, dans un bureau de vote.

L'auteur de la proposition de loi prétend ainsi améliorer la participation aux élections dans les établissements concernés. Il apparaît que ses motivations sont tout autant guidées par des préoccupations d'ordre politique –faire baisser la représentation des syndicats étudiants de gauche - que par un réel souci d'efficacité. En outre, les garanties juridiques de protection des données et de la vie privée qui, conformément aux recommandations de la CNIL, devraient figurer dans un tel dispositif sont totalement absentes du texte de la proposition de loi.

### Rappel de données

**Les établissements concernés par le champ d'application de la proposition de loi :** les établissements publics à caractère culturel scientifique et professionnel (EPCSCP) sont visés au

titre I du livre VII de la Troisième partie du Code de l'éducation. Il s'agit principalement des universités et des plus grandes écoles d'ingénieurs dont les différentes catégories sont énumérées à l'article L.711-2 de ce code ; **leur liste complète est fixée par le décret n°200-250 du 15 mars 2000 :**

- les universités (environ 80) et instituts nationaux polytechniques (2) ;
- les instituts et écoles extérieurs aux universités (les 4 écoles centrales de province, les 5 instituts nationaux de sciences appliquées, universités de technologie, plusieurs écoles nationales...);
- les 5 écoles françaises à l'étranger (Ecole française de Rome, Ecole française d'Athènes, Casa Velázquez de Madrid, Ecole française d'archéologie orientale du Caire, Ecole française d'Extrême Orient disposant d'une dizaine de centres en Asie) ;
- les 4 Ecoles normales supérieures (Paris, Cachan, Saint-Cloud, Lyon)
- les grands établissements (comprend de très nombreux établissements oeuvrant dans des domaines les plus divers tels le Collège de France, le Conservatoire national des arts et métiers, Centrale Paris, l'EHESS, l'Ecole des Chartes, l'IEP Paris, le Museum d'histoire naturelle, l'Observatoire de Paris, l'Institut de physique du globe, les écoles Agro, l'Ecole nationale des Ponts et chaussées....)

**Ce sont donc principalement les universités qui sont visées par l'application de la proposition de loi.**

### Les conseils visés

Le type de gouvernance des différents EPCSCP varie beaucoup selon les catégories d'établissement.

Pour ce concerne les universités, elles disposent de 3 conseils qui œuvrent au côté du Président de l'Université :

- le conseil d'administration (article L.712-3 du code de l'éducation) ;
- le conseil scientifique (article L.712-5) ;
- le conseil des études et de la vie universitaire (article L.712-6).

Les autres établissements disposent tous, pour leur gouvernance, d'au moins un conseil d'administration mais ont souvent 3 conseils à l'instar de ce qui a cours dans les universités. Ainsi, l'école Centrale de Paris est dotée de 3 conseils : administration, recherche, formation.

### **Taux de participation moyen aux élections visées pour les différents collèges, dans quelques universités : quelques exemples**

Pour le collège étudiant, variant d'une université à l'autre, le **taux moyen de participation** aux conseils des universités se situe **généralement entre 14% et 16%** mais peut parfois tomber à 5%.

- Université de Limoges, le 9 février 2010 : 16,2% au CA, 16,3% au CEVU, 4,4% au CS (ne votent, à ce dernier conseil que les étudiants de troisième cycle) ;
  - 8,42% pour le collège étudiants du Conseil d'administration de l'Université Paul Verlaine à Metz en avril 2008 ; 16,3 pour le CA et 14,3% pour le CEVU à Descartes, à Paris, en novembre 2009 ;
  - Nancy-Université (Henri Poincaré), avril 2008 : CA : 7,9% ; CEVU : 7,9% ; CS 3,1% ;
- Ces chiffres corroborent ceux cités dans le Rapport de la Documentation française de mars 2004, sur « La participation des étudiants aux élections universitaires ».

**Taux de participation pour les collèges enseignants<sup>1</sup>.** Il est variable et se situe autour de 75% pour le collège A et de 55% pour le collège B :

- Entre 74,9% et 76,9% dans les trois conseils de l'Université Bordeaux 3 des différents collèges enseignants ;

- Université Joseph Fourier à Grenoble, en avril 2008 : 50% et 33% au CA, selon le collège enseignant, 60% au conseil scientifique ;
- Nancy-Université (Henri Poincaré), avril 2008 : CA : 69% et 39,4%, CS : 41,2% ; CEVU : 68% et 38,5%.

**Taux de participation pour les collèges BIA-TOSS** (Il se situerait autour de 60% en moyenne nationale) :

- Université Joseph Fourier à Grenoble, en avril 2008 : 36,5% au CA ;
- Nancy-Université (Henri Poincaré), avril 2008 : CA : 53,2% CS : 41,3% et 58,31% ; CEVU : 52,2%.

On constate ainsi, de façon générale, que la participation la plus faible lors des élections dans les différents conseils est celle des étudiants, les enseignants ayant, eux, le meilleur taux de participation.

Au vu de ces résultats, on peut donc estimer, d'un point de vue purement sociologique, que la participation est d'autant plus importante que la personne appelée à voter se sent concernée par la vie de l'établissement (durée à y passer plus ou moins longue, reconnaissance de sa fonction, place importante dans son existence...). **Sur cette base, il y a tout lieu de penser que le choix du vote électronique ou du vote physique n'aura que peu d'incidence sur le taux d'abstention.**

### **La réglementation actuelle du vote électronique dans les EPCSCP**

Toute consultation par voie électronique nécessite l'utilisation de données à caractère personnel. Il est donc essentiel de s'assurer que par ce mode de votation, sont garantis et le secret du vote, et la sécurité et l'intégrité des communications.

La CNIL s'est prononcée de façon extrêmement claire, sur cette question. **Dans sa délibération n° 03-036 du 1° juillet 2003** portant adoption

d'une recommandation relative à la sécurité des systèmes de vote électroniques, **elle a recommandé pour l'organisation d'élections par voie électronique, dans les établissements d'enseignement supérieur (notamment dans les conseils centraux des universités) :**

- « l'expertise indépendante du système de vote afin de vérifier que le vote de l'électeur n'est pas modifié par le système, qu'il est bien pris en compte et qu'il est bien anonyme ; »
- « la séparation des données à caractère personnel des électeurs et des votes afin de garantir le secret du vote ; »
- « le chiffrement du bulletin de vote de manière ininterrompue du poste de l'électeur jusqu'au dépouillement de l'urne afin de s'assurer de l'intégrité du vote avant qu'il n'atteigne l'urne ; »
- « le scellement du dispositif de vote afin de s'assurer qu'il n'est pas possible d'accéder aux bulletins contenus dans l'urne pendant le scrutin. »

**Sur la base de cette recommandation de la CNIL, les élections dans les conseils des EPCSCP ont déjà été encadrées par le pouvoir réglementaire.**

**Le décret n° 2004-1326 du 3 décembre 2004 relatif au vote par voie électronique pour l'élection des représentants des usagers (les seuls étudiants) aux conseils des EPCSCP prévoit, dans son article 1°, la possibilité d'organiser des élections de cette façon, dans les trois conseils de ce type d'établissements mais selon des modalités fixées par le ministre de l'enseignement supérieur, pris après avis de la CNIL.**

En outre, **l'article 2 de ce même décret prévoit une phase de consultation préalable à l'élection :** décision du Président, avis du CA et consultation des représentants étudiants siégeant aux trois conseils.

Le deuxième alinéa de ce même article rend exclusif de tout autre, ce mode de votation, une fois celui-ci décidé.

**L'article 4 de ce même décret** porte application de la recommandation de la CNIL en matière de sécurité du scrutin : choix du système approuvé par le CA, cahier des charges établi pour la prestation de services de conception et mise en œuvre du vote électronique, concertation des élus étudiants des 3 conseils préalable à la mise en œuvre des modalités du vote. Ces modalités doivent « permettre à l'électeur d'être informé de l'intégralité du processus de vote, des conditions de prise en compte de son vote et des cas où celui-ci sera comptabilisé comme blanc ou nul. »

**L'arrêté du 3 décembre 2004** portant application de l'article 1° de ce décret est venu préciser que **le vote devait se faire par le biais de terminaux reliés au bureau de vote** (c'est-à-dire sur place et non à distance).

Seules **deux universités (Lyon-II et Nantes)** ont été habilitées, par ce même décret, à appliquer **ce système de vote.**

### **Le dispositif de la proposition de loi**

La proposition de loi, **dans son article 1°,** se propose d'organiser les élections pour tous les collèges des conseils dans les EPCSCP de façon à pouvoir voter soit « physiquement », soit par voie électronique (à distance et par le biais de terminaux installés sur place).

**Le vote électronique est interdit s'il n'y a pas de terminal sur place.**

**Le vote par procuration n'est admis que si l'établissement n'a pas mis en place de procédure de vote électronique ;**

Est ainsi modifié **l'article L.719-1 du code de l'éducation** qui dispose des modalités d'élection des membres dans les différents conseils des EPCSCP et des modalités d'organisation des scrutins.

Par coordination avec les nouvelles dispositions prévues par l'article 1°, **l'article 2** supprime l'alinéa autorisant le vote par procuration sans condition d'équipement électronique de l'établissement mais interdisant le vote par correspondance.

Du fait de cette suppression, **il existera désormais un vide juridique concernant le vote par correspondance dans les EPCSCP**, aucune disposition ne l'interdisant plus expressément, ni l'autorisant... ! Néanmoins, le texte initial de la proposition de loi (avant modification par l'Assemblée nationale) interdisait expressément (dans l'article 1) « le vote par correspondance sous pli fermé ».

**L'article 2 bis** effectue des coordinations dans le code de l'éducation du fait des modifications induites par la proposition de loi.

**L'article 3** rend le dispositif applicable à la Polynésie française, la Nouvelle-Calédonie et les îles Wallis et Futuna.

### **Du bien-fondé de la proposition de loi ?**

#### **Quant à la lutte contre l'abstention**

**Si la possibilité de vote électronique était déjà ouverte pour les élections dans les conseils des EPCSCP, sa portée en était restreinte au seul collègue étudiant et concernait, en pratique, seulement deux des quelques 80 universités françaises.**

Le fait que seulement deux universités aient opté pour ce système se comprend aisément compte tenu de l'obligation d'exclusivité du système de vote électronique, une fois ce mode de votation choisi.

En élargissant à tous les collègues, en le couplant avec la possibilité de vote physique, le système préconisé par la proposition de loi permet de lutter plus efficacement contre l'abstentionnisme. **Mais il n'est pas certain que les étudiants, catégorie qui figure au premier rang des abstentionnistes (cf supra), se sentent davantage concernés - devant leur ordinateur - par les élections aux conseils de leurs établissements.**

#### **En termes de garanties du respect de la vie privée et de la sécurité des données**

Si la proposition de loi octroie une base légale au système de votation par voie électronique, dans les EPCSCP, **elle marque un net recul en**

**ce qui concerne les garanties du secret du vote et de la sécurité et de l'intégrité des échanges sur Internet, faisant ainsi fi des recommandations de la CNIL (cf supra).**

Les différentes mesures très précises qui reprenaient **les recommandations de la CNIL et figuraient dans le décret de 2004 ne trouvent aucun écho dans le texte de la proposition de loi (approbation par le CA du choix du système électronique, cahier des charges établi pour la prestation de services de conception et mise en œuvre du vote électronique, concertation des élus des 3 conseils préalable à la mise en œuvre des modalités du vote...).**

Par ailleurs, l'élargissement par le dispositif de la ppl à la votation électronique en dehors des seuls terminaux situés dans l'établissement **aggrave les risques de tricherie et de non sincérité des scrutins puisqu'il ne pourra y avoir de contrôle sur les matériels extérieurs à l'université.**

**En termes de coût**, les EPCSCP vont devoir, matériellement, s'organiser pour mettre en place le vote électronique en leur sein. **Cet investissement à un coût en matériel et en personnel.**

**Quant aux intentions politiques des auteurs de la proposition de loi** et de ceux qui la portent, elles ne sont vraisemblablement **pas dénuées d'arrière-pensées politiques** : un article du Figaro du 24 septembre 2009 rapportait les propos de l'auteur-rapporteur de ce texte (A. Robinet, maître de conférence à la faculté de médecine de Reims) qui espérait que «les étudiants non politisés (prendraient) ainsi plus volontiers part au scrutin. **Une participation en hausse diminuerait vraisemblablement le poids des syndicats de gauche et d'extrême gauche dans les conseils universitaires** et, par conséquent, leur légitimité et leur influence, en particulier lors des grèves et des « blocages » des facultés. ».

**La proposition de loi constitue donc un texte inutile, politiquement dangereux et inadapté, d'un point de vue sociologique :**

- **inutile** : l'encadrement réglementaire existant –satisfaisant au regard des impératifs de protection de la vie privée – aurait aisément pu être complété afin d'étendre son champ d'application à tous les collèges de votants et de faire coexister les deux types de votation : physique et par voie électronique ;
- **politiquement dangereuse** : l'application de ce texte pourrait avoir pour première conséquence d'augmenter la représentation des « corpos » au sein des établissements d'enseignement supérieur ;
- **inadapté d'un point de vue sociologique** : les étudiants se sentent vraisemblablement peu concernés par la gouvernance de leur établissement et se comportent, en son sein, comme les usagers d'un service ordinaire. Il conviendrait donc, en premier lieu, de réfléchir aux causes de ce désengagement. A ce propos, le rapport de la documentation française de 2004 (cf supra) constatait : « **la sociabilité est encore très faible au sein des universités et il importe de la construire, comme première étape(...). Il faut travailler à élaborer une représentation de ce que veut être la communauté universitaire.** » Pour ce qui concernait stricto sensu l'organisation des élections universitaires, ce même rapport préconisait une information et une communication meilleure (notamment de la part des enseignants « dans le strict respect de la neutralité nécessaire » mais aussi dans les médias) afin que ces élections soient vécues comme des « moments exceptionnels ».

---

<sup>1</sup> Pour les élections au CA et au CEVU, il existe deux collèges enseignants (professeurs –collège A- et autres enseignants –collège B-) et un seul au CS

<sup>2</sup> Il existe deux collèges techniciens au CS : Ingénieurs et techniciens, BIATOSS

# Note de travail

## La stratégie UE 2020

[en discussion publique le 23 mars 2010]

**Un bilan en demi-teinte de la stratégie de Lisbonne que la crise actuelle ne saurait excuser**

**Ambitions, faiblesses et paradoxes de l'agenda de Lisbonne**

L'agenda de Lisbonne, mis en place en 2000 par une majorité de gouvernements socialistes et sociaux-démocrates, avait pour objectif que l'UE devienne «**l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale**» d'ici 2010.

Pour ce faire, la stratégie s'appuyait sur deux axes visant à structurer l'agenda politique européen et coordonner les agendas politiques nationaux :

1) La mise en place de réformes structurelles permettant de créer une société de la connaissance, afin d'augmenter la productivité, consolider le modèle social européen tout en le rendant compatible avec les « défis du futur » (démographie, mondialisation ... ) ;

2) Une gestion macroéconomique de coordination et d'utilisation des politiques monétaires, fiscales et salariales afin de combiner stabilité des prix, investissement important, croissance économique et création d'emplois.

**Si certaines orientations de la stratégie, directement inspirées de la « troisième voie » blairiste alors en vogue en Europe (notamment en Allemagne) étaient contestables, il était toutefois remarquable que l'UE se lance dans une vaste stratégie de coordination économique et**

**sociale commune. Alors qu'un nouveau siècle s'ouvrait, avec une Europe vouée à s'élargir, l'UE semblait avoir pris la mesure des défis qui se posait à elle dans un monde nouveau marqué par la mondialisation.**

Dix ans après, le contexte a bien changé. Le désenchantement vis-à-vis de l'Europe a laissé place à une réelle méfiance, les États dominent une Commission affaiblie et l'agenda politique des dernières années fut marqué par la dérégulation de certains secteurs et l'absence de régulation pour d'autres dans une optique très libérale<sup>1</sup>. Ainsi force est de constater que les objectifs assignés ne sont pas atteints. Malgré un objectif fixé à 70%, le taux d'emploi s'élevait à 66% en 2008 (contre 62% en 2000) avant de reculer fortement en 2009. Les dépenses totales en recherche et développement n'ont progressé que très légèrement (passant de 1.82% en 2000 à 1.9% en 2008, loin de l'objectif de 3% du PIB). Plus généralement, la Chine serait en train de rattraper l'UE en termes de part de dépenses pour la recherche dans le PIB<sup>2</sup>.

La croissance européenne est restée en deçà des 3% visés et de celle américaine durant toute cette période. Seul le taux d'emploi des femmes dépassant les 59% en 2008 était proche de l'objectif visé (60%). Cependant, ce taux d'emploi ne prend pas en compte le temps de travail effectif (et notamment le temps partiel) et la crise économique a lourdement frappé la population active féminine en 2009. Autre préoccupation de taille, le chômage des jeunes continue d'être extrêmement important dans nombre d'États membres, comme l'a récemment rappelé la Commission européenne<sup>3</sup>.

**En outre, la méthode de la stratégie de Lisbonne, originale dite «de coordination ouverte» essentiellement fondée sur la coopération volontaire des Etats membres (le partage de «bonnes pratiques» et des «recommandations» non contraignantes à destination des Etats membres) couplée à un pilier communautaire trop faible, s'est avérée délicate à mettre en œuvre. Malgré une réforme en 2005 tentant de réduire le nombre d'objectifs et de clarifier les domaines de compétences et d'intervention respectifs entre la Communauté et les Etats membres, la coordination est restée faible. Le Conseil Européen avait en effet à l'occasion de cette réforme, refusé de doter la stratégie d'outils efficaces de coordination (publication systématique d'indicateurs comparatifs de performance, plus grande utilisation du budget communautaire pour appuyer les efforts des Etats membres par le budget communautaire, évaluation de la Commission des programmes nationaux de réforme (PNR)<sup>4</sup> fondée sur une véritable méthodologie permettant une analyse critique des programmes en fonction des objectifs ... ). Les PNR ont été très différents selon les Etats quant à leur objet, leur ambition et leur niveau de précision. Si certains Etats les ont utilisés comme outils de concertation et de construction de politiques publiques, la plupart les ont considérés comme un simple exercice administratif sans grandes conséquences. De plus, dans de nombreux cas, les PNR ont rassemblé des mesures nationales déjà existantes, et étaient donc loin d'insuffler une dynamique tirée de la stratégie de Lisbonne, a fortiori une dynamique européenne. C'est notamment le cas de la France où la discussion sur les différents PNR a été relativement circonscrites<sup>5</sup>.**

**Sans réel pouvoir de contrainte, d'évaluation et de délibération (nationale et européenne), la stratégie s'est donc réduite à de l'incantation.** La Commission européenne le reconnaît d'ailleurs en parlant d'une «appropriation inégale» et de «structures de gouvernance fragiles»(!)<sup>6</sup>. .. **En définitive, le processus de Lisbonne a souffert d'un paradoxe: ses objectifs étaient européens, mais les instruments**

**permettant de les atteindre sont restés essentiellement nationaux.**

**Le dévoiement de la Stratégie par Barroso et la droite européenne en 2005, le dilemme des socialistes aujourd'hui**

**Il est essentiel de souligner avec le PSE, la Confédération Européenne des Syndicats et d'autres organisations de la société civile, le fort désengagement du Conseil et de la Commission Barroso depuis 2005 du pilier social et du pilier environnemental de la stratégie. Ce désengagement a nui in fine à la réalisation des objectifs fixés.**

L'objectif de cohésion sociale a été délaissé, alors qu'il était essentiel à la politique de l'emploi. Les lignes directrices pour l'emploi n'ont pas été modifiées en 2008 (alors qu'elles arrivaient à terme) et ont été subordonnées aux Grandes orientations de politiques économiques. Les réformes dites structurelles sur le marché du travail autour des notions de «flexicurité»<sup>7</sup> ou de «modernisation» du droit du travail<sup>8</sup> **illustrent une lecture idéologique ultralibérale de la Stratégie de Lisbonne, qui pense le progrès économique et le progrès social comme distincts et non comme interdépendants.**

**En outre, si la Commission européenne vante la période de 2005-2008 dans le domaine de l'emploi avec 9.5 millions d'emplois supplémentaires, il faut toutefois souligner que cette création d'emplois ne s'est pas accompagnée d'une progression en termes de qualité des emplois créés, bien au contraire.** D'après Eurostat, le nombre d'emplois en contrat à durée déterminée et à temps partiel a progressé durant toute cette période. En 2005, près d'un tiers des employés âgés de moins de 30 ans avaient des contrats à durée déterminée et près de 40% d'entre eux n'avaient pas choisi ce type de contrat. On peut donc raisonnablement **douter de l'équilibre réalisé entre « flexibilité» et « sécurité »,** malgré les déclarations des Etats membres et de la Commission s'agissant de «flexibilité».

Dans son document d'évaluation de la stratégie, la Commission reconnaît d'ailleurs que « la croissance de l'emploi n'il pas toujours permis de sortir les gens de la pauvreté ». Enfin, la majorité de ces emplois créés ont été des emplois à faible productivité, bien loin des priorités de Lisbonne en termes d'investissement dans le capital humain. **Comme le démontrent certains analystes<sup>9</sup>, le marché de l'emploi européen est devenu plus flexible, mais du côté « bas du marché », celui des emplois les moins qualifiés.** Et depuis 1995 la productivité du travail en Europe s'est considérablement affaiblie et est bien en dessous de celle des Etats-Unis. **On est donc loin d'une économie de la connaissance !**

**Il est en outre frappant de constater combien le bilan effectué de la stratégie varie d'un acteur à un autre et la tentation de la part de certains gouvernements ou de la Commission d'instrumentaliser la crise économique actuelle.** Certes, celle-ci cause une très forte hausse du chômage et des déficits publics importants, mais elle n'efface pas le bilan médiocre de la stratégie qui avait d'ailleurs été dressé dès 2008 par les socialistes européens ou encore le Parlement européen<sup>10</sup>.

**On peut même dire que la crise montre à quel point la réorientation libérale de la stratégie de 2005 était mauvaise : « modernisation » du marché du travail (flexibilité), priorité donnée à la « lutte contre la bureaucratie », laisser-faire des marchés (notamment financiers). Comment dès lors oser vanter « l'effet des politiques actives menées sur le marché du travail qui ont contribué à protéger les emplois lors de la récession et à endiguer la montée du chômage » comme le fait actuellement la Commission européenne? Rappelons qu'au plan français, le gouvernement avait fait du CNE l'un des éléments centraux du PNR 2006 ou encore le bouclier fiscal, la loi TEP A, et les franchises médicales ceux du PNR 2007! Malgré cela, il souhaite « faire de la cohésion sociale une priorité » et vante le « rôle de stabilisateur économique » du « modèle social européen » sans pour autant détailler de mesures concrètes!<sup>11</sup>**

Dans ce contexte, le dilemme et la difficulté pour les socialistes français et européens sont les suivants : Comment dénoncer l'héritage post 2005 de la stratégie de Lisbonne, sans remettre en cause totalement la stratégie dont ils sont en grande partie à l'origine ? Comment ne pas se laisser enfermer dans les discours de la Commission et des gouvernements de droite qui pourraient laisser croire qu'ils ont changé fondamentalement changé d'orientation politique, alors même que leurs programmes politiques prouvent le contraire ? On retrouve bien là la méthode du Président de la République dupliquée au niveau européen ...

**Les leçons de cet échec risquent fort de ne pas être tirées ... Les propositions des socialistes**

**Sur la gouvernance et l'appropriation de la stratégie**

Tous les acteurs reconnaissent, à raison, que l'appropriation de la stratégie au niveau national a été très faible, notamment du fait d'une méthode de coordination pas assez contraignante et trop bureaucratique ou administrative. **Ce défaut de « gouvernance », en grande partie responsable de l'échec relatif de la stratégie de Lisbonne, doit donc être au cœur du débat sur la nouvelle stratégie UE 2020. Si la « coordination » n'a pas été efficace, ne faudrait-il pas alors plutôt penser « l'intégration » des politiques économiques et sociales européennes ?**

Le parti socialiste défend depuis longtemps l'idée d'un gouvernement économique européen ... idée reprise par Nicolas Sarkozy, et même par la Chancelière allemande du bout des lèvres le 4 février dernier. Cependant, qu'on ne s'y trompe pas, derrière les effets d'annonce du Président, une réalité plus crue se fait jour: celle d'un transfert massif de compétences de la Commission européenne, seule garante de l'intérêt général communautaire, vers le Conseil européen.

La position du gouvernement français est sur ce point très claire : « C'est au Conseil européen que doit revenir la responsabilité première de définition, d'impulsion et de pilotage de la stratégie, appelant ainsi à « l'implication personnelle des chefs d'Etat et de gouvernement ». **Si on ne peut que souhaiter une plus forte implication des chefs d'Etat et de gouvernement, celle-ci n'est toutefois pas garante d'une plus grande efficacité, si la coordination n'est guidée que par les différents intérêts nationaux.** Ces dernières années, le Conseil européen n'a en effet pas brillé par sa vision proprement européenne ... Est-ce que le nouveau Président du Conseil européen, Van Rompuy saura insuffler une dynamique proprement européenne aux chefs d'Etat et de gouvernements? Il est encore trop tôt pour le dire, et le sommet du 11 février n'a certainement pas changé l'équilibre des pouvoirs<sup>12</sup>.

**Enfin, la Commission européenne semble avoir perdu totalement l'ambition d'incarner l'exécutif européen, tant elle paraît timide, sinon inexistante dans cette bataille de gouvernance pour la stratégie UE 2020, pourtant au cœur de ses compétences définies par le traité.** Le calendrier même de cette révision montre à quel point elle est devenue une simple exécutante des ordres du Conseil: se bornant à organiser une « consultation » et elle présentera un document début mars, sur la base des recommandations du Conseil.

En second lieu, **la question de la responsabilité de la stratégie pose celle inévitable de l'autorité, et du caractère contraignant de la future stratégie.** La crise actuelle force la majorité conservatrice à admettre que certaines améliorations du mode de gouvernance sont nécessaires, brisant par là le consensus « mou » des dernières années entre gouvernements et la Commission pour ne pas réformer la stratégie. **L'idée d'objectifs nationaux comparés fait ainsi son chemin<sup>13</sup>.** Lors du sommet du 11 février dernier, H. Van Rompuy a proposé de renforcer « les incitations et la responsabilisation » de la stratégie en permettant de récompenser financièrement les Etats qui auraient

atteint leurs objectifs et de créer des missions de surveillance des les Etats pour s'assurer de la mise en œuvre des programmes et objectifs. On est encore loin des propositions plus ambitieuses de la Présidence espagnole (qui a vanté l'idée de sanctions notamment), mais cette prise de conscience de la nécessité de renforcer le caractère incitatif de la stratégie est encourageante.

**Enfin, on ne saurait souligner assez combien la démocratisation de la stratégie doit être approfondie afin qu'elle procède de procédures délibératives et de choix proprement politiques.** Le Parlement européen est simplement consulté sur la révision de la stratégie, alors même qu'il vote en co-décision la plupart des mesures communautaires de la stratégie. La consultation publique de la Commission a pourtant émis le souhait de le voir d'avantage impliqué dans le processus. De même, les Parlements nationaux devraient être consultés, a fortiori depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, sur les orientations futures à donner à la stratégie pour 2020. Et tous les ans, un débat en séance devrait se tenir sur l'élaboration du programme national de réforme (PNR), et ce d'autant plus si des objectifs nationaux et des tableaux de synthèse et de comparaison seront établis chaque année. Le PNR pourrait ainsi devenir un terrain de discussion et d'opposition au gouvernement pour le groupe socialiste du Sénat. Enfin, les collectivités locales, au premier rang desquelles les régions, devraient être parties prenantes de ce processus<sup>14</sup>.

### **Sur l'interdépendance des trois piliers économique, social et environnemental**

La stratégie UE 2020 doit retrouver l'idée originelle de la stratégie de Lisbonne, à savoir l'interdépendance des progrès économiques, sociaux et environnementaux pour assurer l'avenir des pays européens dans un XXIème siècle marqué par l'émergence de nouvelles puissances.

**Pour ce faire, il faut relancer la dimension sociale de l'Europe, garante de progrès et consolider les ambitions affichées en matière de lutte contre le réchauffement climatique. Sur le premier point, notons que depuis 2002, l'UE n'a connu que peu d'initiatives majeures en matière sociale, tandis que les pressions sur les salaires et les inégalités ont cru, et que la qualité des emplois s'est détériorée. La confédération européenne des syndicats appelle ainsi l'UE à renforcer son « profil social », Lors d'une réunion de travail du PSE le 2 février dernier, l'eurodéputée socialiste française Pervenche Bérés a insisté sur la nécessité de remettre l'inclusion et l'emploi au cœur des priorités de la nouvelle stratégie.**

Plusieurs mesures sont ainsi proposées par le PSE<sup>15</sup> : définition de standards européens relatifs aux droits des salariés et à la qualité des emplois, révision de la directive détachement des travailleurs, directive sur l'introduction d'un revenu minimum adéquat, mécanismes de participation des salariés, renforcement du volet « sécurité » du concept de « flexibilité » (apprentissage tout au long de la vie, transformation des assurances chômage en assurance d'emploi ... ), ou encore actions de lutte contre la pauvreté et des mesures d'inclusion sociale. De nouveaux indicateurs qualitatifs qui prennent en compte « le bien-être humain au-delà des critères du PNB/PIB » pourraient également être intégrés à la stratégie 2020<sup>16</sup>. Enfin, il apparaît essentiel d'insister sur l'importance des services publics pour la cohésion sociale et territoriale, mais également pour la compétitivité de l'économie. Ceux-ci doivent donc être protégés juridiquement à travers une législation cadre, et bénéficier d'investissements massifs. **Sur ce dernier point, il semblerait que Barroso, du fait du nouveau protocole n°14 du Traité de Lisbonne, soit actuellement moins fermé à l'idée de légiférer sur la question. Cependant, à ce jour les priorités politiques de la nouvelle Commission ne sont pas arrêtées<sup>17</sup>, et les différents documents disponibles sur le contenu de la future stratégie témoignent d'un réel statut quo sur ces questions.**

**De manière générale, une meilleure synergie entre politique budgétaire, salaires et croissance doit être créée.** La stratégie de Lisbonne a souffert d'un manque de coordination réelle entre les différentes politiques macroéconomiques menées par les Etats, en particulier dans la zone euro. La crise actuelle ne fait qu'exacerber ce manque. Les politiques salariales et fiscales sont utilisés comme des outils de compétitivité au niveau national, au détriment de la dynamique collective européenne. Il en résulte une modération salariale en Europe depuis des années, alors que l'étalon de mesure de la politique salariale devrait être le niveau d'inflation et celui de productivité. En effet, une politique salariale européenne devrait à la fois se rapprocher du niveau d'inflation pour augmenter le pouvoir d'achat des salariés sans pour autant accroître l'inflation, et promouvoir des niveaux de coûts du travail convergents et coordonnés, sur la base de la productivité afin d'empêcher de trop grandes divergences entre pays.

**En outre, comme le soutient le PSE, le pacte de stabilité et de croissance et l'agenda de Lisbonne devraient être intégrés afin de garantir à la fois des finances durables mais également permettre une politique d'investissement public de qualité (dans des biens durables) et des dépenses publiques cohérentes, coordonnées et donc efficaces, en particulier dans la zone euro.** L'absence de politique d'investissement et d'utilisation de l'outil budgétaire communautaire pour une véritable politique de croissance européenne pèse en effet aujourd'hui sur la portée des mesures de sortie de crise. La fiscalité écologique devrait également être utilisée comme levier de croissance.

Enfin, la réforme des marchés financiers doit être insérée dans la stratégie, comme le demande depuis longtemps le PSE<sup>18</sup> : législation « universelle » couvrant toutes les parties prenantes, initiative internationale de lutte contre les paradis fiscaux, création d'un robuste système européen de supervision, directive sur les hedge funds, taxation des transactions finan-

cières, ou encore normes de transparence. **Comme l'a rappelé le Commissaire socialiste à l'emploi et aux affaires sociales, Lazlo Andor, lors de la réunion du PSE du 2 février dernier, le lien entre régulation des marchés financiers et création d'emplois doit être très clairement affirmé dans la nouvelle stratégie, puisque des marchés financiers dépend le fonctionnement et le financement de l'économie réelle et de la distribution des richesses.**

En résumé, les « priorités stratégiques » pour les socialistes européens sont les suivantes<sup>19</sup> :

« Assurer la transition vers des activités faiblement émettrices de carbone »,

« Faire de la connaissance et de la créativité les principales ressources des personnes, entreprises et régions » (soutenir l'innovation, l'investissement et la création d'emplois dans de nouveaux domaines et renforcer le potentiel de recherche européen; formation et compétence pour tous).

« Le système financier doit servir l'économie réelle » (réformer le système financier, et des finances publiques pour soutenir le développement durable).

« Renouveler et consolider les Etats providence afin de combattre les inégalités sociales » (renouveler l'Etat providence afin de permettre le changement et protéger les gens; fournir des services publics de grande qualité).

La future proposition de la Commission européenne sur la stratégie UE 2020, attendue au mois de mars, devrait permettre de donner les premiers éléments de réponse sur la (nouvelle ?) orientation de cette stratégie.

Sur l'ambition du projet européen

**En définitive, l'échec de la stratégie de Lisbonne couplée avec la crise économique, financière et sociale rend la question du projet politique de l'Union plus brûlante encore, notamment pour les pays de la zone euro. Sans contraintes institutionnelles fortes, sans vision politique européenne, la coordination entre politiques nationales pourtant clef pour la croissance européenne, ne peut qu'être**

**imparfaite. Or si une certaine prise de conscience est perceptible parmi les chefs d'Etat et de gouvernement à majorité conservatrice -crise grecque oblige-, il n'est absolument pas garanti à ce jour que la nouvelle stratégie UE 2020 sera plus collective, plus sociale et plus ambitieuse d'un point de vue européen. Les prochaines semaines seront à cet égard cruciales.**

# Note de travail

## Proposition de loi de Jacques MEZARD tendant à assurer

### l'assistance immédiate d'un avocat aux personnes placées en garde à vue

[prévue en discussion publique le 24 mars 2010, sous toutes réserves ]

#### Proposition de loi n° 208 (09/10)

##### Calendrier :

- examen en commission le 24 février 2010

Rapporteur François Zocchetto

- examen en séance publique le 24 mars 2010

Temps dont dispose le Groupe Socialiste dans la discussion générale : 16 minutes

Dépôt limite des amendements en séance publique : mardi 23 mars à 11 heures

**Objet :** cette proposition de loi tend à permettre l'accès immédiat, à sa demande, de la personne mise en cause à un avocat, y compris par commission d'office si nécessaire. La personne mise en cause devra également être entendue immédiatement en présence de son avocat si elle en fait la demande. Elle prévoit que la personne ne peut être entendue, interrogée ou assister à tout acte hors la présence de son avocat, sauf si elle y renonce expressément. La proposition de loi supprime enfin les dérogations au droit à l'assistance d'un avocat dès le début de la garde à vue pour la criminalité organisée et le trafic de stupéfiants. En revanche, elle maintient le régime dérogatoire au droit commun en matière de terrorisme.

La garde à vue est la période de quelques heures ou de quelques jours pendant laquelle une personne soupçonnée d'avoir commis une infraction est retenue dans les locaux de la police après avoir été arrêtée sans mandat d'arrêt. Son nombre important - d'après le ministère de l'intérieur, il y a en eu 577 816 en 2008, dont 100 593 de plus de 24 heures, chiffre auquel il faut ajouter les 200 000 gardes à vue en matière routière - alimente une controverse sur l'utilisation abusive de la mesure, qui se double d'un débat sur les conditions dans lesquelles la garde à vue a lieu. De trois arrêts récents ren-

dus par la Cour européenne des droits de l'Homme qui fixent les exigences en la matière, il ressort que la garde à vue telle qu'elle est pratiquée en France n'est pas conforme aux exigences posées par Convention européenne des droits de l'homme.

#### I - Garde à vue, état du droit

- **Définition de la garde à vue :** détention sous contrainte d'une personne suspecte aux fins d'audition dans les locaux de la police judiciaire.

- **Déroulement de la garde à vue :** le déroulement de la garde à vue est réglementé par la loi.

- **qui peut placer en garde à vue :** seuls les officiers de police judiciaires peuvent placer en garde à vue (sont exclus le procureur de la République et les agents de police judiciaire) ; il en informe le procureur de la République dès le début de la mesure ;

- **qui peut être placé en garde à vue :** la personne « à l'encontre de laquelle il existe une ou plusieurs raisons de soupçonner qu'elle a commis ou tenté de commettre une infraction » indépendamment de la gravité de cette dernière (art 63 CPP). La personne placée en garde à vue est immédiatement informée par l'opj « de la nature de l'infraction sur laquelle porte l'enquête » et informée de ses droits mentionnés aux articles 63-2, 63-3, 63-4, et de la durée de la garde à vue (art 63-1 CPP).

- **durée de la garde à vue :**

- **Cas des majeurs :**

• **en droit commun :** l'opj ne peut retenir la personne que pendant 24 heures. Une prolon-

gation de 24 heures est possible sur autorisation du procureur de la République, la personne devant lui être présentée (art 63 CPP) ;

- **régime d'exception** : en matière de criminalité organisée au sens de l'art 706-73 du CPP, à l'issue de la 48ème heure, le juge des libertés et de la détention peut, à la requête du parquet, soit par le juge d'instruction autoriser deux prolongations de 24 h ou une prolongation de 48 heures soit en tout 96 heures. La loi du 23 janvier 2006 porte cette durée à 6 jours, soit 144 heures, en matière de terrorisme (art 706-88 CPP).

**- Cas des mineurs :**

- **mineurs de plus de 10 ans et de moins de 13 ans** : ils sont en principe insusceptibles d'être placés en garde à vue. Toutefois, cette mesure peut être appliquée « à titre exceptionnel » à un tel mineur lorsqu'il existe des « indices graves et concordants laissant présumer qu'il a commis ou tenté de commettre un crime ou un délit puni d'au moins cinq ans d'emprisonnement » et lorsque « les nécessités de l'enquête » l'imposent. Un magistrat (procureur de la République, juge d'instruction spécialisé dans la protection de l'enfance ou juge des enfants) doit donner son accord préalable à la mesure et la contrôler. La mesure ne saurait dépasser 12 heures, sauf possibilité d'une prolongation d'une égale durée, sur décision motivée (art 4-1 ord de 1945).

- **mineurs de 13 à 16 ans** : le mineur de 13 à 16 ans ne peut être gardé à vue que pendant 24 heures dès lors que la peine encourue est inférieure à 5 ans (art 4 V de l'ord de 1945) ; une prolongation de 24 n'est possible que pour les crimes ou les délits punis de plus de cinq ans d'emprisonnement.

- **mineurs de plus de 16 ans** : les mineurs de plus de 16 ans peuvent être gardés à vue 24 heures lorsqu'il existe une ou plusieurs raisons plausibles faisant présumer qu'il a commis ou tenté de commettre une infraction ; avec l'accord et sous le contrôle d'un magistrat du parquet la garde à vue peut être prolongée de 24 heures. En cas de criminalité aggravée, le mineur peut être placé en garde à vue jusqu'à 4 jours, et même 6 jours en matière de terroris-

me, en application de l'art 706-88 du CPP à condition qu'il « existe une ou plusieurs raisons possibles de soupçonner qu'une ou plusieurs personnes majeures ont participé comme auteurs ou comme complices à la commission de l'infraction » (art 4 V in fine ord de 1945). Toute prolongation de garde à vue, lorsqu'elle est possible doit être précédée d'une présentation préalable du mineur au procureur de la République.

**- Droits de la personne gardée à vue :**

- **faire prévenir une personne** avec laquelle elle vit habituellement ou l'un de ses parents, l'un de ses frères et sœurs ou son employeur (art 63-2 1er alinéa). Toutefois, le second alinéa de cet art prévoit que si, pour les nécessités de l'enquête, l'opj ne souhaite pas faire droit à cette demande, il en informe le procureur de la République (art 63-2 alinéa 2). S'agissant des mineurs, l'opj est tenu d'informer les parents, le tuteur, la personne ou le service auquel est confié le mineur. Toutefois, il peut être dérogé à cette obligation sur décision du procureur de la République ou du juge chargé de l'information et pour la durée que le magistrat détermine et qui ne peut excéder 24 heures ou, lorsque la garde à vue ne peut faire l'objet d'une prolongation, 12 heures (art 4 II ord 1945).

- **se faire examiner par un médecin** : la personne gardée à vue peut se faire examiner par un médecin. Elle peut le demander au cours de la phase initiale de garde à vue, puis lors de la prolongation. Le procureur de la République et l'opj disposent du même droit. En l'absence de demande de la personne gardée à vue, du procureur de la République ou de l'opj, un membre de la famille peut exiger un examen. Le médecin est toujours désigné par le procureur de la République ou l'opj (art 63-3). Des règles particulières sont fixées dans trois cas : d'abord **à l'égard du mineur de 16 ans**, le procureur de la République est tenu de désigner un médecin qui examine le mineur (art 4 III ord 1945) ; dans le cadre de l'art 706-88 relatif à la garde à vue pour la criminalité organisée, la personne gardée à vue est obligatoirement exa-

minée par un médecin, désigné par le procureur de la République, le juge d'instruction ou l'opj, au début de chacune des deux prolongations. Le médecin devra se prononcer sur la compatibilité de la prolongation avec l'état de santé de la personne ; enfin, l'art 63-5 prévoit que lorsqu'il est nécessaire de procéder à des investigations corporelles sur une personne gardée à vue, ces dernières doivent obligatoirement être réalisées par un médecin.

Ces deux diligences, en application de l'art 63 1 dernier alinéa doivent intervenir dans les trois heures à compter du moment où la personne est placée en garde à vue.

- **droit de s'entretenir avec un avocat :**

▪ **le régime de droit commun** (mineurs et majeurs) : l'avocat peut s'entretenir avec la personne gardée à vue dès le début de la garde à vue dans des conditions qui garantissent la confidentialité de l'entretien.

▪ **le régime dérogatoire applicable en matière de criminalité organisée** : dans le cadre de la procédure applicable à la criminalité et à la délinquance organisée, est instauré un régime de garde à vue d'exception. Dans ce cas, l'avocat n'intervient qu'à l'issue de la 48ème heure, puis à l'issue de la 72ème heure (art 706-88 6ème alinéa). En matière de terrorisme (706-73 11°) et de trafic de stupéfiants (706-73 3°) (art 706-88 du CPP) l'avocat n'intervient qu'à l'issue de la 72ème heure. En matière de terrorisme, la loi du 23 janvier 2006 a porté à 6 jours la durée de la garde à vue, la personne gardée à vue pourra demander à s'entretenir avec un avocat ensuite à la 96ème et à la 120ème heure.

L'avocat est choisi par la personne gardée à vue, toutefois, si elle n'est pas en mesure d'en désigner un ou si l'avocat choisi ne peut être contacté, elle peut demander qu'il lui en soit commis un d'office.

**Matériellement, le rôle de l'avocat**, informé par l'opj de la nature et de la date présumée de l'infraction sur laquelle porte l'enquête, consis-

te dans un entretien de 30 minutes au maximum avec l'intéressé, dans des conditions qui garantissent la confidentialité. L'avocat ne peut ni consulter le dossier, ni assister aux interrogatoires. A l'issue de l'entretien, l'avocat peut, le cas échéant, présenter des « observations écrites qui sont jointes à la procédure ». Mais il ne peut faire état de cet entretien auprès de quiconque pendant la durée de la garde à vue (art 63-4 du CPP).

- **enregistrement audiovisuel obligatoire des interrogatoires des mineurs placés en garde à vue** (art 4 VI ord de 1945)

- **enregistrement obligatoire des interrogatoires des personnes placées en garde à vue pour crime** (art 64-1 CPP issu de la loi du 5 mars 2007).

## **II - Droit comparé : étude publiée par le service des études juridique du Sénat**

Le service des études juridiques du Sénat a publié en décembre dernier une étude de législation comparée sur la garde à vue, portant sur six pays européens : l'Allemagne, l'Angleterre et le pays de Galles, la Belgique, le Danemark, l'Espagne et l'Italie.

### **L'examen des dispositions étrangères montre en particulier que :**

- la plupart des textes étrangers subordonnent le placement en garde à vue à l'existence d'une infraction d'une certaine gravité ;

- dans tous les pays sauf en Belgique, les personnes placées en garde à vue peuvent bénéficier de l'assistance effective d'un avocat dès qu'elles sont privées de liberté ;

- la durée de la garde à vue est strictement limitée par la constitution en Allemagne, en Belgique, en Espagne et en Italie, tandis qu'elle est fixée par une loi autorisant des prolongations en Angleterre et au pays de Galles ainsi qu'au Danemark ;

- dans plusieurs pays, l'allégation de terrorisme justifie la mise en œuvre de dispositions particulières, en particulier pour la durée de la garde à vue.

Cette analyse comparative des dispositions étrangères, met en évidence trois particularités de la législation française : la possibilité de placer une personne en garde à vue pour une infraction mineure, l'absence de dispositions constitutionnelles sur la garde à vue et le caractère limité de l'intervention de l'avocat pendant la garde à vue (entretien confidentiel limité à 30 mn, présence de l'avocat aux interrogatoires non prévue, ces derniers pouvant même commencer avant que l'intéressé ait rencontré l'avocat, lequel n'a pas accès au dossier de son client).

### III - les chiffres de la garde à vue : une inflation inquiétante

En 2001 on a enregistré 336 718 gardes à vue  
En 2008 on a enregistré 557 816 gardes à vue dont 100 593 de plus de 24 heures (chiffres du Ministère de l'Intérieur). A ce chiffre il faut ajouter les 200 000 à 300 000 personnes gardées à vue pour des infractions routières, douanières, fiscales ou autres qui ne figurent pas dans les statistiques officielles.

Cette inflation du nombre des gardes à vue trouve, en partie, sa source dans le fait que ces dernières sont devenues des critères d'évaluation de l'efficacité des services de police et de gendarmerie.

De surcroît, les dernières recommandations du Contrôleur général des lieux de privation de liberté publiées au Journal officiel du 28 octobre 2009 mettent en lumière les dérives possibles de la garde à vue. À la suite de la visite d'un commissariat, le Contrôleur a pu constater un certain nombre d'atteintes répétées, et déjà observées ailleurs, aux conditions élémentaires de dignité de la personne placée en garde à vue : vétusté des locaux, impossibilité d'accès à un point d'eau ou retrait systématique du soutien-gorge ou des lunettes entre autres. Ces constats démontrent une nouvelle fois les graves carences du système carcéral français.

### IV - La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme

« Aux termes d'une jurisprudence bien établie, la Cour européenne des droits de l'Homme considère que les garanties du procès équitable valent tant lors de la phase préparatoire que lors de la phase de jugement. **Dans un arrêt John Murray du 8 février 1996**, le principe de l'assistance d'un avocat dès le premier interrogatoire, à moins que des raisons valables ne s'y opposent, avait déjà été affirmé. Mais la portée de cet arrêt restait floue. Par la suite, la Cour de Strasbourg, en formation de grande chambre, avait rendu **un arrêt Salduz en date du 27 novembre 2008**. Cette décision ouvrait la voie à un véritable exercice de la défense en garde à vue. Toutefois, les commentaires ne lui donnaient ni la même signification ni la même portée. Dans l'arrêt Salduz, la Cour de Strasbourg avait affirmé que « pour que le droit à un procès équitable consacré par l'article 6 § 1 demeure suffisamment « concret et effectif », il faut, en règle générale, que l'accès à un avocat soit consenti dès le premier interrogatoire d'un suspect par la police. En dépit d'une formulation claire, les interprétations de cet arrêt divergeaient. Certains estimaient que la présence de l'avocat en garde à vue n'incluait pas sa présence lors des auditions menées par la police, l'inscrivant sur le point dans la veine de l'arrêt Murray. D'autres retenaient que l'absence de l'avocat lors des auditions ne pouvait constituer une violation de l'article 6 que pour autant que cet interrogatoire avait conduit à la rédaction d'un procès verbal contenant des éléments retenus à charge contre le suspect. D'autres encore limitaient la portée de cet arrêt aux placements en garde à vue des mineurs ou dans le cadre de procédures exceptionnelles. Une dernière interprétation tendait à limiter la présence de l'avocat en garde à vue à partir, non pas de la décision de placement en garde à vue, mais de la première audition du suspect. »

**L'arrêt Dayanan du 13 octobre 2009** constitue une avancée remarquable des droits du gardé à vue et une reconnaissance de l'effectivité des droits de la défense dans l'affaire policière.

Cet arrêt apporte des précisions quant à la durée et au périmètre de l'assistance de l'avocat en garde à vue. Dans un premier temps il est précisé que l'équité d'une procédure pénale requiert d'une manière générale qu'un suspect jouisse de la possibilité de se faire assister par un avocat dès son placement. Dans un second temps, la Cour, définit l'ensemble des activités de l'avocat lors de son intervention en garde à vue : la défense de l'affaire, l'organisation de la défense, la recherche des preuves favorables à l'accusé, la préparation des interrogatoires, le soutien de l'accusé en détresse et le contrôle des conditions de détention, sont les éléments fondamentaux de la défense que l'avocat doit librement exercer ».<sup>1</sup>

Les arrêts *Salduz* et *Dayanan* (affaire de terrorisme où le prévenu, selon la législation turque n'a pu bénéficier de la présence de l'avocat qu'à l'issue de la garde à vue) concernent tous deux des procédures exceptionnelles. Or la présence de l'avocat est requise auprès du gardé à vue dès son placement « sauf à démontrer, à la lumière des circonstances de l'espèce, qu'il existe des raisons impérieuses de restreindre ce droit. »

Cette position a encore été confirmée le 8 décembre 2009 dans l'arrêt *Savas c/ Turquie*, dans lequel la Cour considère d'une part que la renonciation au droit d'être assisté d'un avocat doit être faite de façon non équivoque, et d'autre part que même si l'on peut contester les déclarations faites sans assistance d'un avocat devant une juridiction, l'impossibilité de se faire assister par un avocat en garde à vue nuit irrémédiablement aux droits de la défense.

Aucun de ces arrêts n'a été rendu contre la France, mais la doctrine qu'ils expriment possède une valeur générale et de ce fait concerne directement notre pays.<sup>2</sup>

## V - le rapport Léger et les annonces du Garde des Sceaux lors du débat sur la garde à vue du 10 février 2010 au Sénat

### 1 - le rapport Léger

Le comité de réflexion sur la justice pénale créé à la demande du Président de la République en

octobre 2008 présidé par Philippe Léger, préconise  **dans sa proposition n° 5 relative au renforcement du respect des droits et libertés individuelles dans la phase préparatoire au procès pénal**  de réformer la garde à vue suivant trois lignes directrices : augmentation des droits des gardés à vue, restriction des cas de placement et création d'une mesure coercitive d'une durée plus limitée que la garde à vue.

- **Accroissement des droits du gardé à vue pour les gardes à vue de droit commun** : maintien de l'intervention de l'avocat dès le début de la mesure pour un entretien d'une demi-heure, possibilité d'un nouvel entretien à la 12ème heure avec accès au dossier des auditions de son client, présence possible de l'avocat aux auditions si la mesure de garde à vue est prolongée soit à l'issue de la 24ème heure. Les régimes existants pour criminalité organisée, trafic de stupéfiants et terrorisme sont maintenus. Toutefois le comité préconise l'arrivée de l'avocat à la 48ème heure au lieu de la 72ème heure en matière de trafic de stupéfiants. Enregistrement obligatoire des gardes à vue en matière criminelle.

- **Restriction des cas de placement en garde à vue** : le comité considère qu'il doit être expressément rappelé que la garde à vue est une mesure coercitive et qu'une personne ne doit être placée en garde à vue que si la contrainte est absolument nécessaire. Pour le comité il serait opportun de préciser que cette mesure est possible uniquement pour les infractions pour lesquelles une peine de prison est encourue.

- **Création d'une retenue judiciaire** : le comité propose qu'une personne soupçonnée d'une infraction pour laquelle la peine d'emprisonnement est inférieure à 5 ans puisse être placée en « retenue judiciaire ». Cette mesure est d'une durée maximale de 6 heures, l'avocat a le droit de s'entretenir avec un avocat dès la 1ère heure. Cette mesure pourra être transformée en garde à vue.

## 2 - les annonces du Garde des Sceaux lors du débat sur la garde à vue du 10 février 2010 au Sénat

Lors de la discussion de la question orale avec débat de Jacques Mézard le 9 février 2010, le Garde des Sceaux, Michèle Alliot-Marie a apporté un certain nombre de précisions sur la réforme de la garde à vue en cours d'élaboration et qui s'inspire directement du rapport Léger :

### - conditions de la garde à vue

- la garde à vue ne sera possible qu'en cas de crimes ou de délits punis d'une peine d'emprisonnement ;
- pour les affaires ne présentant pas un caractère de particulière gravité, il est prévu de créer une retenue de 4 heures maximum dans les locaux de la police ou de la gendarmerie .

### - droit à la présence de l'avocat

Michèle Alliot-Marie considère que le droit français satisfait aux exigences de la Cour européenne des droits de l'Homme puisqu'elle autorise le gardé à vue à s'entretenir avec un avocat dès le début de la garde à vue. Pour le Garde des Sceaux « si la convention européenne des droits de l'homme est d'application directe, sa jurisprudence ne s'impose qu'aux Etats parties à l'affaire jugée ».

« En ce qui concerne les cas particulièrement sensibles du terrorisme et de la criminalité organisée, leur spécificité justifie, à son sens, un régime de garde à vue différent, permettant d'assurer réellement l'efficacité des investigations. »

Elle a rappelé que les principes qui nous gouvernent sont ceux fixés par la loi du 15 juin 2000, dite loi présomption d'innocence, qui tenait compte de l'arrêt Murray de 1996.

Le projet de loi en préparation prévoit expressément qu'en matière criminelle et correctionnelle, aucune condamnation ne pourra être prononcée sur le seul fondement de déclarations faites par le gardé à vue qui n'aurait pas bénéficié de l'assistance d'un avocat.

Michèle Alliot-Marie a précisé que pendant la 1ère période de garde à vue, l'avocat pourra recevoir une copie des procès verbaux des auditions de son client dès que ceux-ci auront été réalisés. Si la garde à vue est prolongée au-delà de 24 heures, le gardé à vue pourra être assisté par un avocat lors des auditions durant toute la durée de la prolongation. L'avocat pourra en outre poser des questions et faire des observations.

## VI - Analyse de la proposition de loi de Jacques Mézard

L'article unique de la proposition de loi modifie l'article 63-4 du CPP.

Actuellement, la 1ère phrase du 1er alinéa de cet article dispose que « dès le début de la garde à vue, la personne peut s'entretenir avec un avocat ».

**La proposition de loi prévoit que « toute personne placée en garde à vue fait immédiatement l'objet d'une audition, assistée d'un avocat si elle en fait la demande. Dans ce cas, son audition est différée jusqu'à l'arrivée de ce dernier ».**

Le texte maintient la possibilité pour la personne qui n'est pas en mesure de désigner un avocat de demander qu'il lui en soit commis un d'office par le bâtonnier. Il maintient également les conditions actuelles de ce premier entretien : l'avocat doit pouvoir communiquer avec la personne gardée à vue dans des conditions qui garantissent la confidentialité de l'entretien. L'avocat est informé par l'opj ou sous le contrôle de celui-ci par un agent de police judiciaire de la nature et de la date présumée de l'infraction sur laquelle porte l'enquête.

En revanche, la proposition de loi ne précise pas la durée et la nature de cette audition puisqu'elle supprime l'alinéa actuel qui prévoit que l'entretien doit durer 30 minutes maximum et que l'avocat peut présenter des observations écrites qui sont jointes à la procédure.

Elle prévoit qu'à l'issue de cette audition, la personne ne peut être entendue, interrogée ou assister à tout acte d'enquête hors la présence de son avocat, sauf si elle renonce expressément à ce droit. Le procès-verbal d'audition visé à l'article 64 mentionne la présence de l'avocat aux auditions, interrogatoires et actes d'enquête, ainsi que les motifs de son absence le cas échéant.

Elle maintient, en le modifiant par coordination, l'alinéa qui prévoit que l'avocat ne peut faire état auprès de quiconque du ou des entretiens avec la personne placée en garde à vue pendant la durée de cette dernière.

Comme actuellement, **le texte prévoit que lorsque la garde à vue a fait l'objet d'une prolongation, la personne peut également demander à faire immédiatement l'objet d'une audition assistée d'un avocat si elle en fait la demande.**

**La proposition de loi supprime les dérogations au droit à un entretien avec l'avocat dès la 1ère heure pour la criminalité organisée et le trafic de stupéfiants. En revanche elle maintient le régime dérogatoire en matière de terrorisme ; dans ce dernier cas, le premier entretien avec l'avocat aura lieu à la 72ème heure.**

---

<sup>1</sup> Défendre en garde à vue : une révolution...de papier Claire Saas Dalloz janvier 2010

<sup>2</sup> Garde à vue et exigences européennes Gabriel Roujou de Boubée

# Note de travail

## Proposition de loi de Jean-Pierre MICHEL autorisant l'adoption par les partenaires liés par un pacte civil de solidarité

[prévue en discussion publique le 25 mars 2010, sous toutes réserves ]

Proposition de loi n° 168 (09/10)

### Calendrier :

- Examen par la commission des lois le 24 février 2010 Rapporteur Marie Hélène Des Esgaulx

- Examen en séance le 25 mars 2010

Temps accordé au Groupe Socialiste dans la discussion générale : 16 minutes

Responsable du texte pour le Groupe Socialiste : Jean Pierre Michel

---

**Objet :** ce texte propose de modifier l'article 343 du code civil afin de permettre aux partenaires liés par un pacte civil de solidarité depuis plus de deux ans à faire une demande d'adoption. Cette possibilité est actuellement réservée aux couples mariés et aux personnes seules.

### I - l'adoption, état du droit

L'adoption n'est possible qu'à certaines conditions de fond, tenant à l'âge des intéressés, à leur situation familiale... Dans tous les cas, elle est prononcée par le tribunal chargé d'exercer un contrôle de légalité mais aussi d'apprécier l'opportunité de l'adoption, au regard de l'intérêt de l'enfant.

L'évolution du droit a consisté en un allègement constant des conditions requises pour prononcer l'adoption. Ces conditions ne varient guère selon que l'adoption prononcée est plénière ou simple : le code civil, après avoir exposé les conditions de l'adoption plénière, y renvoie presque intégralement lorsqu'il envisage les conditions de l'adoption simple.

**L'adoption plénière** reprend les éléments essentiels de la légitimation adoptive : rattachement exclusif et définitif d'un enfant très jeune, traité comme s'il était né des adoptants. Toutefois le législateur la permet indépendamment du statut matrimonial de l'adoptant. Cette ouverture de l'adoption plénière aux personnes agissant individuellement (célibataires, divorcés, veufs, personne mariée agissant seule) a soulevé maintes critiques.

**L'adoption simple** correspond à l'adoption traditionnelle. Un majeur comme un mineur peuvent en faire l'objet. Le lien de filiation exclusivement juridique de l'adoption s'ajoute au lien de filiation fondé sur la naissance. L'adopté simple a ainsi deux familles.

L'adoption simple, à la différence de l'adoption plénière crée une filiation susceptible d'évoluer. D'une part, elle peut être révoquée par jugement à la demande de l'adoptant ou de l'adopté. D'autre part elle peut être transformée en adoption plénière dans certains cas

### Conditions relatives à l'adoptant :

L'adoption peut être demandée par **deux époux non séparés de corps**, mariés depuis plus de deux ans ou âgés l'un et l'autre de plus de 28 ans (art 343 du code civil) ; l'art 343-2 prévoit que la condition d'âge prévue à l'article précédent n'est pas exigée en cas d'adoption de l'enfant du conjoint.

La loi de 1966 a autorisée **une personne seule** à avoir recours à l'adoption. Ainsi, l'adoption peut être également demandée par toute personne âgée de plus de 28 ans. Dans ce cas, si l'adoptant est marié et non séparé de corps, le consentement de son conjoint est nécessaire à moins que ce conjoint ne soit dans l'impossibilité de manifester sa volonté (art 343-1 du code civil).

Ainsi, le droit français ouvre la voie à l'adoption par une personne célibataire homosexuelle, le code civil restant muet quant à la nécessité d'un référent d'un autre sexe.

**Alors que la loi du 29 juillet 1994 a ouvert aux concubins le bénéfice de l'assistance médicale à la procréation (art 311-20 du code civil), il est curieux que la loi du 5 juillet 1996 sur l'adoption n'est pas reconnu la faculté d'adopter à ces mêmes concubins.**

Aux termes de l'article 344 du code civil, les adoptants doivent avoir 15 ans de plus que les enfants se proposent d'adopter. Si ces derniers sont les enfants de leur conjoint, la différence d'âge exigée n'est plus que de 10 ans. Toutefois, le juge peut s'il y a de justes motifs, prononcer l'adoption même si la différence d'âge est inférieure.

#### **Conditions relatives à l'adopté :**

L'adoption n'est permise qu'en faveur des enfants âgés de moins de 15 ans, accueillis au foyer du ou des adoptants depuis au moins six mois (art 345 code civil). Toutefois, si l'enfant a plus de 15 ans et a été accueilli avant d'avoir atteint cet âge par des personnes qui ne remplissaient pas les conditions légales pour l'adoption ou s'il a fait l'objet d'une adoption simple avant d'avoir atteint cet âge, l'adoption plénière pourra être demandée, si les conditions en sont remplies (art 345 code civil).

Nul ne peut être adopté par plusieurs personnes si ce n'est par deux époux. Toutefois, une nouvelle adoption peut être prononcée après le décès du ou des adoptants ou après le décès de l'un des deux adoptants, si la demande est présentée par le conjoint du survivant d'entre eux (art 346 code civil).

Peuvent être adoptés :

- Les enfants pour lesquels les père et mère ou le conseil de famille ont valablement consenti à l'adoption ;
- Les pupilles de l'Etat ;
- Les enfants déclarés abandonnés dans les conditions prévues à l'article 350 code civil.

## **II - le pacte civil de solidarité, une forme d'union bien encrée dans la société**

Le premier bilan que l'on peut dresser du pacte civil de solidarité dix ans après sa création par la loi n° 1999-944 du 15 novembre 1999, montre qu'il a su répondre à la demande d'un nombre important de citoyens. En 2008, selon les chiffres fournis par le ministère de la justice, 146.030 PACS ont été conclus.

À titre de comparaison, la même année, selon les estimations de l'INSEE, 273.50 mariages ont été célébrés. On compte ainsi un peu plus d'un pacte civil de solidarité conclu pour deux mariages célébrés.

Sauf en 2001, le nombre de PACS enregistrés a été chaque année plus élevé que la précédente. L'engouement suscité par cette nouvelle forme d'union dépend cependant largement des améliorations que le législateur a apportées aux droits et aux protections qu'il offre aux partenaires.

En effet, les progressions les plus importantes correspondent à des étapes clés dans l'évolution du régime juridique associé au pacte civil de solidarité :

- l'application, dès la première année de conclusion, de l'imposition commune des partenaires au titre de l'impôt sur le revenu (article 8 de la loi n° 2004-1484 du 30 décembre 2004 de finances pour 2005) ;
- l'extension des protections offertes dans le cadre du pacte civil de solidarité (loi n° 2006-728 du 23 juin 2006 portant réforme des successions et des libéralités).

Une forme d'union ouverte à tous les couples, qui ne s'est cependant ni substituée au mariage, ni confondue avec lui. Le succès statistique du PACS rend compte à sa diffusion au-delà des seuls couples homosexuels.

**Ainsi que le note le bulletin d'information statistique du ministère de la justice, « alors qu'au démarrage les PACS conclus entre partenaires de même sexe étaient presque aussi nombreux que ceux conclus entre partenaires de sexes différents, leur part est passée de 42 % en 1999 à 24 % en 2000, et n'a cessé de diminuer pour tomber sous la barre des 10 % en 2005 ».**

En 2006, 93 % des PACS enregistrés étaient conclus par des couples hétérosexuels, ce qui représentait alors près de 72.000 unions que l'on peut comparer aux 274.100 mariages célébrés la même année.

Les partenaires qui choisissent de conclure un PACS plutôt que de se marier manifestent ainsi leur préférence pour une forme d'union qui concilie un certain degré de protection avec une grande part de liberté.

Une analyse montre que l'âge moyen de conclusion des PACS hétérosexuels est très proche de l'âge moyen de mariage. Comme l'observe le bulletin d'information statistique de la justice, « en 2005, l'âge des partenaires hétérosexuels concluant un PACS est de 30,4 ans pour les femmes et 32,4 ans pour les hommes, soit à peu près un an de plus que celui des femmes et des hommes qui se marient ».

Il apparaît également que le pacte civil de solidarité n'est pas incompatible avec une certaine stabilité dans l'engagement.

En effet, si les dissolutions de PACS les premières années interviennent plus fréquemment que les divorces, le taux de séparation devient très proche du taux de divortialité dès la troisième année d'union (4,4 % et 3,8 % respectivement en 2005 et 2006 pour les dissolutions de PACS, contre 3,3 % pour les divorces en 2005), avant d'y être inférieur de la quatrième à la sixième année de vie commune.

### III - Couple homosexuel et parentalité : évolution de la jurisprudence

On assiste depuis quelques années à une évolution de l'homoparentalité.

• **Le 22 janvier 2008**, la Cour européenne des droits de l'Homme de Strasbourg a fait un pas important en faveur de « l'homoparentalité » : 17 juges siégeant en grande chambre, ont condamné la France pour discrimination à la suite d'un refus d'agrément opposé à une homosexuelle qui souhaitait adopter un enfant.

En 1998, Emmanuelle B., une institutrice de Lons-le-Saunier dépose auprès du conseil général du Jura une demande d'agrément. Elle présente sa requête en tant que célibataire, mais ne cache pas qu'elle vit en couple depuis 8 ans avec une femme. La demande est rejetée le 26 novembre 1998 par le président du conseil général aux motifs que « le projet d'adoption révèle l'absence d'image ou de référents paternels susceptibles de favoriser le développement harmonieux d'un enfant adopté. Par ailleurs, la place qu'occuperait son amie dans la vie de l'enfant n'est pas suffisamment claire ». Dans un premier temps ce refus est annulé par le tribunal administratif ; mais dans un deuxième temps la cour administrative d'appel puis le Conseil d'Etat, donnent raison au président du conseil général. « L'absence de référent paternel et maternel ne pose pas nécessairement problème en soi », affirme la Cour européenne des droits de l'Homme dans son arrêt. Elle estime en revanche que les autorités, en rejetant la demande, ont « opéré une distinction dictée par des considérations tenant à son orientation sexuelle, distinction qu'on ne saurait tolérer d'après la Convention. »

Cet arrêt marque un tournant dans la jurisprudence européenne. En effet, cinq ans auparavant, dans une affaire de refus d'agrément opposé à un homosexuel français, la Cour avait estimé que la différence de traitement entre homosexuels et hétérosexuels était avérée mais qu'elle poursuivait un but légitime : « protéger la santé et les droits des enfants pouvant être concernés par la procédure d'adoption. » Mais depuis cette affaire, le contexte international a changé : neuf pays européens admettent aujourd'hui l'adoption par les couples homosexuels.

**Le 10 novembre 2009**, le tribunal administratif de Besançon a ordonné au conseil général du Jura de délivrer « dans un délai de quinze jours », un agrément d'adoption à Emmanuelle B. estimant les conditions d'accueil offertes par la requérante sur le plan familial, éducatif et psychologique correspondent aux besoins et à l'intérêt d'un enfant adopté.

Il faut noter que dans le même temps, la Halde a également rendu le 5 octobre 2009 un avis estimant « discriminatoire » le refus de la collectivité territoriale du Jura.

. **Le 30 octobre 2009**, la Cour d'appel de Rennes a accordé à un couple homosexuel l'autorité parentale conjointe avec exercice partagé. La petite fille concernée a été conçue en 2006 par une des deux femmes du couple qu'elles formaient. La Cour a donné l'autorité parentale avec exercice partagé, au profit de celle qui n'avait pas porté l'enfant. En 2008, les deux femmes se sont séparées et ont organisé une garde alternée, assurant chacune présence et investissement dans l'éducation de leur fille. Or le lien entre la petite fille et l'ex compagne de la mère biologique n'est qu'affectif. D'où une demande en justice, par requête conjointe, sur le fondement de l'art 377 du code civil : « Les père et mère, ensemble ou séparément, peuvent, lorsque les circonstances l'exigent, saisir le juge en vue de voir déléguer tout de l'exercice de l'autorité parentale à un tiers, membre de la famille, proche digne de confiance, établissement agréé pour le recueil des enfants ou service départemental de l'aide sociale à l'enfance. » Il faut rappeler qu'en novembre 2008, le tribunal de grande instance avait rejeté la demande, en relevant que la séparation était récente, et qu'en l'absence de toute difficulté dans l'organisation de la vie quotidienne, il n'y avait pas lieu de prendre cette mesure.

#### **IV – droit comparé et chiffres**

Aujourd'hui neuf pays européens admettent, sous une forme ou sur une autre (adoption de l'enfant du conjoint, adoption internationale), l'adoption pour les couples homosexuels. Il s'agit de l'Allemagne, du Danemark, de l'Espagne, de l'Islande, de la Norvège, des Pays-Bas, du Royaume-Uni et de la Suède.

D'après l'INED, 30 000 enfants vivent, en France, dans une famille homoparentale.

#### **V – la proposition de loi de Jean Pierre Michel**

Afin de sortir de l'hypocrisie qui existe en France :

- puisque l'adoption est possible pour les célibataires de plus de 28 ans – et à la suite de l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'Homme qu'ils soient homosexuels ou hétérosexuels –
- du nombre croissant des pactes civils de solidarité – qui concerne davantage les hétérosexuels que les homosexuels –
- de la stabilité constatée des couples pacsés,

**La présente proposition de loi propose de modifier l'article 343 du code civil afin de permettre aux partenaires liés par un pacte civil de solidarité depuis plus de deux ans de faire une demande d'adoption.**

# Note de travail

## Proposition de loi de Roland RIES et du Groupe Socialiste sur la protection des missions d'intérêt général imparties aux services sociaux et à la transposition de la directive services

[prévue en discussion publique le 25 mars 2010, sous toutes réserves ]

### Contexte (I) : 28 décembre 2009, date de transposition de la directive services

La directive «services» devait être transposée en droit français le 28 décembre 2009. Tel n'a pas été le cas. Contrairement à la majorité d'Etats membres, **le gouvernement français a fait le choix d'une transposition sectorielle<sup>1</sup> et essentiellement réglementaire<sup>2</sup>, qui plus est, n'est pas aboutie.** Cette option a l'énorme avantage d'évacuer les difficultés politiques qu'avaient suscitées à l'époque l'adoption de la directive services, notamment en ce qui concerne le principe de la liberté de services quelque soit l'Etat membre d'établissement (article 16 de la directive), et le principe « du pays d'origine » qui le sous-tend.

**Cette méthode a toutefois l'inconvénient d'être difficilement lisible pour le Parlement, mais également pour les collectivités locales** également touchées par les réformes. Les socialistes ont demandé à plusieurs reprises que le gouvernement élabore une loi-cadre générale pour transposer les principaux principes de la directive, comme ce fut le cas dans nombre d'Etats membres. Demande à laquelle le gouvernement n'a pas voulu faire suite, préférant l'éparpillement et en définitive l'absence de transparence à propos d'une directive emblématique d'une certaine construction de l'Europe ...

Contexte (II) : décembre 2009, Rapport des Etats-membres à la Commission européenne sur les suites à donner aux exemptions au régime d'aides d'Etat

Au nom de la concurrence libre et parfaite, le traité interdit en principe les aides d'Etat à des

activités de services ou de production susceptibles d'affecter les échanges entre les Etats membres. **La grande majorité des SSIG sont considérés comme des activités économiques et tombent donc dans le champ des règles de concurrence et de cet encadrement strict des aides d'Etat.** Cependant, les S(S)IEG peuvent bénéficier, sous certaines conditions, de dérogations à ce régime, prévues notamment par une décision de la Commission européenne du 28 novembre 2005, dite «paquet Monti-Kroes», Cette décision doit être révisée en 2010, les Etats membres ayant remis un rapport sur l'utilisation de ces dérogations fin décembre 2009.

**Premier enjeu : sans protection par la loi, les services sociaux pourraient tomber dans le champ de la directive et être soumis aux règles du marché intérieur**

**Contrairement à certaines idées reçues, la directive services n'exclut pas tous les services économiques d'intérêt général<sup>3</sup> de son champ d'application, mais seulement certains services d'intérêt général à savoir les services de soins de santé et les services sociaux relatifs au logement social, à l'aide à l'enfance et à l'aide aux familles et aux personnes se trouvant de manière permanente ou temporaire dans une situation de besoin qui sont assurés par l'Etat ou par des prestataires mandatés par l'Etat. Ainsi, sans acte officiel de mandatement<sup>4</sup>, les services sociaux peuvent être considérés comme des «services» marchands non spécifiques et donc soumis aux règles du marché intérieur et tombant dans le champ d'application de la directive (liberté d'établissement et de prestation).**

**On mesure combien la transposition de la directive est périlleuse** : le gouvernement doit procéder à un recensement de l'ensemble des régimes de réglementation des services sociaux (et des SIEG en général) afin d'envisager leur inclusion ou leur exclusion de la directive. Il s'agit donc de déterminer pour chaque service s'il a fait l'objet d'un acte de mandatement procédant d'une obligation de fournir le service en question. Or au jour d'aujourd'hui, aucune protection juridique n'a été donnée par le gouvernement aux services sociaux en France (il a sûrement d'autres priorités !), ce qui les rend aujourd'hui extrêmement vulnérables au regard du droit communautaire.

**Premier objet de cette PPL : qualifier juridiquement les services sociaux pour les faire sortir du champ d'application de la directive services**

**Compte tenu des enjeux sociaux, il est donc impératif de prendre les mesures législatives nécessaires afin de définir de manière large les services sociaux concernés, basé notamment sur le critère du public visé (et avec une définition large de ce critère, les services sociaux ne s'appliquant pas nécessairement seulement aux plus défavorisés) et de définir en droit français la notion de mandatement et des différentes formes que ce mandatement peut prendre. C'est l'un des objets principaux de cette PPL.**

Selon les informations disponibles, le gouvernement estimerait que nombre de reglme d'autorisation de services sociaux n'auront pas à être modifiés par la directive, et seront donc exclus de la directive. Outre le problème d'absence de délibération collective sur ces choix, **il semble que l'acceptation du gouvernement français des dérogations soit extrêmement restreinte, voire illogique.**

Enfin, cette PPL s'appuie sur le nouveau protocole n°26 sur les services d'intérêt général pour qualifier juridiquement les services sociaux visés. Elle permet donc de donner dès à présent un débouché opérationnel et concret à ce nouveau protocole.

**Second enjeu : éviter que le financement public des services sociaux ne tombe dans le régime le plus strict du contrôle des aides d'Etat**

Par exception, le financement des SSIG inférieur à 200000 euros sur une période de trois ans n'est pas qualifié d'aide d'Etat et n'est pas soumis à des règles particulières.

Dans les autres cas, pour être considéré comme une « compensation d'obligations de service public » (permettant de financer à 100% le coût de la prestation) et déroger aux règles européennes de la concurrence, le financement public doit répondre à un acte officiel de mandatement des prestataires de service (précisant la nature, la durée des obligations de service, le territoire, la proportionnalité de la compensation etc ... ). Si ces critères sont remplis, l'aide de la collectivité ou de l'Etat ne doit pas être notifiée à la Commission européenne et est présumée compatible avec le marché commun.

**Sans mandatement, le financement de ces services est réputé a priori contraire au traité et doit être notifié à la Commission européenne en vue de leur appliquer un plafonnement de l'intensité de l'aide<sup>5</sup>. A défaut de notification, ce financement est considéré illégal et peut faire l'objet d'un remboursement.**

**Second objet de cette PPL : sécuriser le financement des SSIG auprès des collectivités territoriales**

En introduisant l'exigence de mandatement en droit français et en le définissant précisément, l'objet de cette PPL est donc également de sécuriser le financement des SSIG.

**La PPL crée un nouveau mode de contractualisation par « convention de partenariat d'intérêt général<sup>6</sup> » pour les services sociaux en « zone grise », soit ceux qui ne sont pas explicitement chargés d'une mission de SIEG mais qui bénéficient d'une compensation de service public.**

En effet, la logique communautaire descendante de la commande publique préalable n'est pas toujours applicable à la réalité du terrain: les associations sont souvent à l'initiative de la création d'un service. Ce nouveau mode de contractualisation permettra donc de sécuriser le financement des secteurs les moins structurés<sup>7</sup>.

Le gouvernement a en partie, répondu à ce problème en proposant un nouveau modèle de convention pluriannuelle d'objectifs dans **une circulaire du 20 janvier dernier. Cependant, d'un champ plus restreint et de nature réglementaire, ce nouvel outil ne saurait être satisfaisant.** L'article 4 de la PPL offre une base juridique plus solide (de nature législative), crée réellement un nouvel outil à côté des procédures de marchés publics, de délégation de service public et de partenariat public/privé, et sous réserve d'un amendement étendant son champ à l'ensemble des acteurs privés à but non lucratifs (et pas seulement les associations), offrira une solution à une palette large d'acteurs et de services.

#### **Procédure et tempo politique : coopération entre groupes parlementaires socialistes, dimension locale et régionale du débat**

**Cette PPL est à l'origine une initiative du groupe socialiste de l'Assemblée Nationale,** qui fait suite à une résolution européenne (jamais adoptée) du groupe sur le sujet. Dans le cadre d'une coopération entre les groupes, **l'idée est donc de la reprendre au Sénat, afin d'amplifier la pression sur le gouvernement** (a fortiori dans l'hypothèse fort probable d'un rejet de la PPL à l'Assemblée dès son examen le 21 janvier 2010 prochain).

Cette PPL constitue également la suite logique d'initiatives et de débats pris au sein du groupe socialiste du Sénat, et notamment de la PPRE services publics de Catherine Tasca et du groupe discutée en avril 2009. Roland Ries avait alors interpellé le gouvernement sur le sort des services sociaux dans le cadre de la transposi-

tion de la directive services<sup>8</sup>. D'autres débats ont depuis eu lieu sur le sujet au sein de la Commission des affaires européennes du Sénat<sup>9</sup>.

**Il convient enfin de souligner combien les collectivités locales vont être mises en difficulté si aucune législation nationale n'est prise rapidement pour protéger les services sociaux. En effet, elles sont bien souvent l'autorité publique organisant la prestation des services sociaux.** Comme l'a récemment reconnu le Tribunal de première instance de la Cour de Justice des Communautés européennes, « la responsabilité de décider quel service doit être considéré comme un service d'intérêt général et comment il doit fonctionner incombe en premier lieu à l'échelon local »<sup>10</sup>. **Or la concertation du gouvernement avec les élus locaux semble avoir été minime. Le Sénat, représentant des collectivités territoriales, aurait donc toute légitimité à porter le débat ... et ce à quelques semaines des élections régionales.**

#### **Objet des articles**

##### **ARTICLE 1 :**

Cet article a pour objet de préciser dans la loi les services sociaux qui sont exclus de la directive sur les services dans le marché intérieur, conformément aux dispositions de cette directive. Il s'appuie notamment sur l'interprétation donnée par le Parlement européen des exceptions prévues à l'article 2.2.j. de la directive, à savoir le caractère alternatif des deux premiers critères définis, afin d'avoir une conception large de l'exclusion<sup>11</sup>.

##### **ARTICLE 2 :**

Cet article définit les services sociaux d'intérêt général et précise le droit applicable en matière de services sociaux économiques et de services sociaux non économiques.

##### **ARTICLE 3 :**

Cet article instaure l'exigence de mandatement pour la gestion des services sociaux.

#### **ARTICLE 4 :**

Cet article définit le contenu d'un acte de mandatement, son régime juridique et les autorités publiques chargées de l'établir. Elle crée également un nouvel acte de mandatement, une «convention de partenariat d'intérêt général» spécifique à certains services sociaux afin de sécuriser du point de vue communautaire le mode de contractualisation entre autorités publiques et associations loi 1901.<sup>12</sup>

#### **ARTICLE 5 :**

L'article 5 de la PPL pose un certain nombre de principes applicables aux SSIG : accès universel, accessibilité tarifaire, continuité, qualité, protection des utilisateurs. Cet article inscrit dans la loi les dispositions de l'article premier du protocole n°26 sur les services d'intérêt général.

---

<sup>1</sup> Certaines dispositions de la directive ont été transposées dans la loi de modernisation de l'économie N°2008-776 du 4 août 2008 ou le sont dans le projet de loi de simplification du droit, par exemple.

<sup>2</sup> Plusieurs centaines de fiches recensant les régimes d'encadrement des différents services concernés (et donc leur inclusion ou exclusion de la directive), ont été présentées par le gouvernement à la Commission européenne début janvier. Ces fiches ne sont pas publiques.

<sup>3</sup> Par contre, les services d'intérêt général non économiques en sont totalement exclus.

<sup>4</sup> Marché public, concession, agrément, conventionnement ou licence, selon les termes européens.

<sup>5</sup> Cette notification n'est toutefois pas obligatoire quand le montant annuel de la compensation ne dépasse pas 30 millions d'euros par an, ou quand la compensation est octroyée aux hôpitaux et aux services de logement social pour des activités de SIEG.

<sup>6</sup> Idée reprise du rapport de Michel Thierry, IGAS.

<sup>7</sup> Champ de l'action sociale éducative, de l'éducation populaire, des pratiques sportives de proximité et du soutien global à la vie associative par exemple.

<sup>8</sup> Voir également l'intervention de Robert Navarro en séance le 6 décembre 2008.

<sup>9</sup> Voir les débats du 17 juin 2009.

<sup>10</sup> Arrêt Bupa, T 283 03 du 12 février 2008.

<sup>11</sup> Services sociaux relatifs «au logement social », «à l'aide à l'enfance », et «à l'aide aux familles» ou (et non pas W « les services sociaux relatifs aux personnes se trouvant de manière permanente ou temporaire dans une situation de besoin ».

<sup>12</sup> Un amendement devra être déposé pour élargir ce champ à l'ensemble des acteurs privés à but non lucratif (voir amendement n°6 déposé à l'Assemblée Nationale).

# Note de travail

## Proposition de loi «tendant à interdire le bisphénol A dans les plastiques alimentaires»

[prévue en discussion publique le 24 mars 2010, sous toutes réserves ]

### Calendrier des examens :

#### Sénat :

Proposition de loi n° 595

Commission : le 23 février 2010

Séance : le 24 mars 2010.

Rapporteur : M. Gérard Dériot.

---

### Présentation générale :

Cette proposition de loi présentée par M. Yvon Collin et plusieurs de ses collègues du groupe RDSE est composée d'un unique article : « Sont interdites la fabrication, l'importation, l'offre, la détention en vue de la vente ou de la distribution à titre gratuit, la mise en vente, la vente ou la distribution à titre gratuit de plastiques alimentaires contenant du Bisphénol A ».

En d'autres termes, il s'agit d'interdire au nom du principe de précaution, le bisphénol A dans les plastiques alimentaires.

### Remarques :

Sur la forme, cet article pourrait gagner en compréhension en étant simplifié... Sur le fond, de nombreuses études internationales tendent à démontrer les impacts sanitaires du bisphénol A (BPA). Celui-ci serait notamment suspecté d'être impliqué dans les grands problèmes de santé actuels tel que : cancer du sein, cancer de la prostate, diabète de type 2, obésité, trouble de la reproduction, problèmes neuro-comportementaux, maladies cardio-vasculaires...

En octobre 2008, le Canada a interdit les biberons avec BPA. Il a depuis été suivi par plusieurs Etats américains. En France, il y a peu<sup>1</sup>, l'AFSSA pourtant jusqu'ici modérée dans ces avis, a reconnu des « effets subtils » dus à ce

composé chimique sur de jeunes rats. Face à ces signaux d'alerte, elle recommande ainsi « d'acquiescer des données françaises sur la présence de bisphénol A dans le lait maternel, chez le nourrisson et dans les laits maternisés » et « de chercher d'autres sources d'exposition aux bisphénol A que les matériaux en contact avec les aliments. Elle se propose également de « définir une méthodologie adaptée à la détection d'une toxicité potentielle, chez l'Homme et à basse dose du BPA mais aussi des produits de substitution et plus largement des perturbateurs endocriniens ». Enfin, l'AFSSA rappelle aux consommateurs qu'il faut éviter de chauffer à très forte température un aliment contenu dans des biberons ou des récipients en polycarbonate.

Le Réseau environnement Santé (RES) a encore dernièrement tiré le signal d'alarme<sup>2</sup> et demande :

- L'interdiction du BPA dans tous les plastiques alimentaires et les jouets en plastiques.
- La révision drastique des normes d'exposition journalière pour l'Homme.

En revanche, le gouvernement, plus exactement le ministère de la santé n'a cessé curieusement jusqu'ici, de temporiser les données dans l'attente d'études complémentaires : Mme Bachelot allant jusqu'à répondre lors d'une question sur le sujet à l'Assemblée nationale : « qu'il ne fallait pas confondre le principe de précaution et le principe d'émotion ».

### Questions :

N'est-il pas curieux de demander des études supplémentaires pour justifier une inertie totale, alors que les nombreuses études qui existent déjà devraient pour le moins appeler à une certaine prudence ?

Mis en parallèle avec la gestion de l'épidémie de grippe A H1N1, on peut trouver étrange que le principe de précaution soit appliqué largement dans un cas et avec grande réticence dans l'autre...est-ce dire que les gouvernements seraient plus enclin à l'utiliser lorsqu'il est en faveur des industriels ?

### **Concernant plus particulièrement la PpL :**

A coté du principe d'interdiction des plastiques alimentaires contenant du BPA, ne serait-il pas opportun de se demander comment garantir que ce qui sera amené à les remplacer ne soit pas plus dangereux que ce qu'on interdit ? et de façon générale de prévoir une réglementation plus stricte de tous les plastiques ?

### **Pour approfondir :**

Le bisphénol A en chiffre : 3 millions de tonnes produites annuellement.

### **Qu'est-ce que le BPA ?**

Le BPA (Bisphénol A) est une substance chimique utilisée dans la fabrication de matériau plastique principalement polycarbonate ou polyépoxy du fait de ses particularités : résistance, légèreté et durée de vie.

Le BPA est utilisé depuis plus de 40 ans pour : des usages alimentaires : biberons, récipients plastiques pour micro-ondes, bouteilles d'eau réutilisables, revêtements intérieurs des boîtes de conserve et des canettes car prévient leur altération.

Comme non alimentaires : pare-choc, lunettes, CD, papier thermique, ciments dentaires, jouets...

### **Comment et qui est exposé au BPA :**

L'exposition s'effectue dans la plupart des cas par la voie alimentaire, par migration depuis les plastiques, augmentée par la chaleur. Les enfants sont plus exposés et imprégnés que les adultes.

### **Quels sont les effets sur la santé du BPA ?**

Le BPA est un perturbateur endocrinien, c'est-à-dire qu'il peut agir sur l'équilibre hormonal de différentes façons :

Perturbe le métabolisme des hormones ; entre en compétition avec les oestrogènes naturels, interfère avec des voies cellulaires du métabolisme lipidique et de l'inflammation et modifie l'expression de certains gènes ; perturbe le métabolisme oxydatif (radicaux libres) et les équilibres calciques cellulaires.

De part leurs caractéristiques, ce type de molécules sont souvent susceptibles d'avoir des effets indésirables sur la santé en altérant des fonctions telles que la croissance, le développement, le comportement, la production, l'utilisation et le stockage de l'énergie, **l'hémodynamique** et la circulation sanguine, la fonction sexuelle et reproductrice.

Il faut savoir aussi que ces molécules agissent à très faible dose, du même ordre de grandeur que les concentrations physiologiques des hormones. Si bien qu'en la matière : la dose ne fait pas le poison ! mais la fenêtre d'exposition dans le temps est d'importance.

Il ne s'agit donc pas d'un effet toxique au sens habituel du terme empoisonnement mais plutôt d'une perturbation discrète qui peut être difficile à reconnaître (du fait d'effets cellulaires subtils aux conséquences biologiques mesurables à moyen/long terme).

Elles peuvent avoir un impact sur un individu, mais parfois aussi sur ses descendants (ex **Distilbène** chez la femme et ses descendantes) ou sur des populations entières (ex : escargots marins ou faune piscicole) vivant dans des zones où des perturbateurs endocriniens sont très présents.

En conclusion, on peut dire que de nombreuses études s'accordent sur le fait que le BPA contribue aux bases développementales des maladies chez l'enfant et l'adulte et que l'exposition à ce polluant, aggrave, accélère des pathologies sous jacente.

---

<sup>1</sup> Avis du 29 janvier 2010, rendu public le 5 février.

<sup>2</sup> Cf. articles à paraître dans Le Monde (P. 3) et le Nouvel Obs., le 25 février 2010.

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

## Projet de loi de finances rectificative pour 2010 Discussion générale

par Nicole BRICQ, sénatrice de la Seine-et-Marne

[Séance publique du lundi 15 février 2010]

**M**adame la présidente, monsieur le ministre, mes chers collègues, à peine avons-nous entamé l'examen du projet de loi de finances pour 2010 que le Gouvernement annonçait le présent collectif budgétaire.



Et la loi de finances tout juste votée, le conseil des ministres adoptait, le 20 janvier, le projet de loi de finances rectificative qui nous est soumis aujourd'hui, essentiellement destiné à « loger » l'emprunt annoncé par le Président de la République devant les parlementaires réunis en Congrès, à Versailles, le 22 juin 2009.

Monsieur le ministre, pour la sincérité des comptes, il eût été certainement préférable d'effectuer cet exercice lors de la discussion du projet de loi de finances initiale, car l'emprunt alourdit le déficit pour 2010 et pèse sur la dette, même si vos services l'ont pourtant habilement réaménagée en fin d'année dernière.

Ensuite, on nous annonce, une fois les élections régionales passées, une trajectoire des finances publiques destinée à faire entrer notre pays dans l'épuration maastrichtienne dès 2013. Il faudrait être bien naïf pour croire à une telle fable. La trajectoire, qui a d'ailleurs été rectifiée – à la fin de l'année dernière, M. François Fillon, Premier ministre, avait fixé l'échéance à 2014 –, est qualifiée de « virtuelle » par M. le rapporteur général lui-même.

Cela nous ramène au contexte dans lequel s'inscrit le présent collectif budgétaire. De ce point de vue, la crise grecque est un révélateur de nos faiblesses. À ce stade, nous pouvons déjà en tirer deux leçons.

Première leçon, ce sont les mécanismes du marché qui, après avoir causé l'éclatement de la bulle en 2007 du fait des spéculations sur les dettes privées, provoquent à présent des spéculations sur la dette publique.

Aujourd'hui, comme hier, après trois G20 et de multiples réunions et sommets, rien n'a avancé en matière de régulation financière, pas plus en Europe qu'outre-Atlantique. La directive sur les « fonds alternatifs » est toujours encalminée à Bruxelles, et c'est bien timidement que l'on s'est penché sur les agences de notation.

Le constat est tout de même paradoxal : alors que les États sont venus au secours des marchés au nom de leurs contribuables respectifs, assumant ainsi en dernier ressort le risque systémique, ces mêmes marchés invitent aujourd'hui les contribuables à se serrer la ceinture !

Aujourd'hui, c'est le cas de Grèce. Demain, ce sera celui d'autres pays qui ont peut-être moins menti, mais qui – nous le savons tous – sont dans l'œil du cyclone.

D'ailleurs, pourquoi les marchés se gêneraient-ils ? Ils obéissent à leur propre rationalité, celle du profit à court terme, qui n'a pas encore rencontré de véritable obstacle. Seconde leçon, la sortie de crise sera néanmoins plus compliquée que prévue, l'Union européenne et ses États se révélant incapables de réguler les marchés.

Tout comme ils se révèlent également incapables de mener, par des choix économiques coordonnés, des politiques de croissance de long terme, d'effectuer l'assainissement budgétaire nécessaire et – c'est le point essentiel pour nous – de répartir les efforts le plus justement possible.

Nous demandons au Gouvernement d'arrêter les cocoricos sur le thème : « La France s'en sort mieux que les autres pays. » La réalité est connue. Notre économie, à l'instar des autres économies européennes, stagne sur un rythme de croissance des plus mous. Le chômage s'accroît. La société vieillit. Nos finances publiques sont dans un état calamiteux.

Voilà plusieurs mois, nous avons dénoncé les assertions du Gouvernement selon lesquelles le déficit serait imputable à la seule crise.

En effet, malgré une croissance, certes modérée, mais somme toute convenable, de plus de 2 % par an, les déficits et la dette étaient fortement aggravés dès 2008, du fait à la fois des dépenses non contenues et des pertes de recettes consécutives à d'inutiles, coûteuses et injustes baisses d'impôts.

Depuis, dans son rapport annuel, la Cour des comptes a montré que le déficit structurel équivalait à la moitié du déficit. Monsieur le ministre, vous contestez cette démonstration, mais vos arguments ne nous ont jusqu'à présent pas convaincus. C'est la raison pour laquelle nos amendements visent pour partie à supprimer des mesures fiscales présentant les défauts que je viens d'indiquer, c'est-à-dire l'inutilité, le coût excessif et le caractère injuste.

Et encore n'avons-nous pas été exhaustifs ! Nous aurions pu y ajouter la baisse de la TVA dans la restauration, une nouvelle dépense fiscale non compensée, contrairement aux engagements du Gouvernement, et la défiscalisation des heures supplémentaires, dont le maintien est proprement criminel en période de chômage.

C'est dans un contexte budgétaire défailant, avec une perspective de sortie de crise plus qu'aléatoire, qu'intervient l'emprunt.

Le 22 juin, le Président de la République posait la question des secteurs stratégiques et prioritaires pour préparer, selon ses propres termes, l'avenir de la France « une fois la crise refermée ». Comme le montrent les événements récents, à l'exception des marchés financiers, la crise n'est pas une parenthèse que l'on pourra aisément « refermer ».

Nul ne conteste, et surtout pas notre groupe, les impératifs de recherche, d'innovation et la nécessité de mettre l'accent sur les universités. Toutefois, on peut s'étonner que le secteur du logement social, pourtant sélectionné par la commission Rocard-Juppé, ne soit pas considéré comme relevant des dépenses d'avenir. Notre collègue Thierry Repentin, président de l'Union sociale pour l'habitat, s'est exprimé sur ce point. Je laisse le soin à mes collègues du groupe membres de la commission de l'économie et de la commission de la culture d'évoquer les priorités retenues.

Permettez-moi tout de même un petit retour en arrière. En 2007, dès l'arrivée au pouvoir du nouveau Président de la République et de son nouveau gouvernement, nous avons dénoncé l'absence de prise en compte du retard accumulé de notre appareil productif, notamment de notre industrie. À ce titre, nous avons critiqué les choix effectués en 2007, en particulier la distribution de cadeaux fiscaux qui ont encouragé seulement la thésaurisation et la rente, et certainement pas la productivité de notre pays.

Et le même gouvernement nous propose maintenant de mettre en œuvre un emprunt dont la rentabilité n'est pas assurée ! De toute manière, le dispositif s'appréciera sur le long terme et son effet sur la croissance potentielle – c'est M. le rapporteur général qui l'écrit – est quasi nul.

En revanche, il y a une certitude : l'emprunt entraîne un surcroît de charges d'intérêt et envoie un mauvais signal à nos partenaires européens. Je pense en particulier au pays le moins enclin à mener une politique coopérative, c'est-à-dire à l'Allemagne.

N'eût-il pas été préférable, pour financer ces dépenses d'avenir, de revenir sur les dépenses fiscales les plus improductives ? On aurait ainsi évité d'ajouter de l'emprunt à l'emprunt « ordinaire ». Je le rappelle, en 2009, nous avons emprunté 225 milliards d'euros...

La charge financière de l'emprunt est gagée sur la réduction de même ampleur des dépenses, soit 500 millions d'euros en 2010. Elle s'impute sur les dépenses de tous les ministères. En 2011, la régulation budgétaire portera sur 1,2 milliard d'euros. Cela s'apparente tout de même à une politique de gribouille !

Faut-il considérer le budget de l'État comme celui des dépenses du passé ? Faut-il considérer que l'on peut, comme vous le faites, justifier la suppression de 14 000 postes dans l'éducation nationale en 2009 et de 16 000 postes en 2010 ?

S'agit-il de dépenses du passé ? À cette question, nous répondons bien évidemment « non », et vous sans doute « oui » ...

Et que dire des mécanismes de gouvernance proposés pour gérer l'emprunt ? Ils ne sont ni plus ni moins qu'une débudgétisation qui prive le Parlement du pouvoir de contrôle et d'évaluation que lui confère la Constitution en son article 24. Nous avons eu ce débat ici il y a peu. Le Gouvernement a tout simplement fait le choix d'un fonds de trésorerie pour évacuer la question budgétaire.

Monsieur le rapporteur général, par vos amendements, vous tentez tant bien que mal de mettre le pied dans la porte à la fois en amont, par un droit de regard du Parlement sur les conventions avec les opérateurs destinataires

des fonds, en aval en vous efforçant d'assurer un suivi budgétaire et, entre les deux, en essayant de séparer la prise de décision de l'évaluation.

Nous ne mettons pas en cause vos efforts, qui sont louables, mais nous doutons légitimement de leur efficacité, tant la gouvernance et le choix des projets par un jury international s'apparentent à une « agenciarisation » de l'État, phénomène que vous avez pourtant maintes fois dénoncé, monsieur le rapporteur général. Pour nous, il s'agit d'un euphémisme qui masque la privatisation de la sphère publique.

Dans un contexte annoncé d'austérité budgétaire, il ne reste au Parlement que les dépenses de fonctionnement, c'est-à-dire celles que vous qualifiez de « dépenses du passé »... Autant dire que le Parlement n'a plus aucune marge de manœuvre !

Au demeurant, les crédits d'investissement du budget de l'État n'ont fait que diminuer d'année en année. Aujourd'hui, ils représentent 6 milliards d'euros à peine. La baisse est constante sous tous les gouvernements de droite qui se sont succédé depuis 2002.

Et vous n'avez rien fait pour redresser la barre. Le recours à cet emprunt exceptionnel n'efface pas votre inaction cumulée depuis huit ans. (Marques d'approbation sur les travées du groupe socialiste.)

L'autre point notable du collectif est l'introduction d'une taxe sur les bonus. Fragile dès le départ, le dispositif imaginé par le Gouvernement pour que la taxe soit indolore pour les banques – le mécanisme qui nous avait été proposé initialement était tout de même bien celui-là – a été heureusement démonté par nos collègues députés. En effet, ils ont obtenu l'affectation de la totalité du produit de la taxe au budget, et non pas au paiement de ce qui était dû, c'est-à-dire l'application de la directive, qui prévoit de relever le plafond du fonds de garantie des dépôts.

À ce stade, nous faisons trois observations.

D'abord, même légèrement élargi par la commission des finances à la chaîne hiérarchique, le périmètre est encore, pour nous, beaucoup trop étroit. Il devrait comprendre les gestionnaires des fonds alternatifs. En commission, nous avons regretté que M. le rapporteur général se soit arrêté sur sa lancée. Il nous a confié avoir hésité, mais il a fini par pencher du côté de la solution la plus étroite.

Le périmètre doit s'apprécier dans un dispositif plus large, concernant la place des rémunérations variables des salariés de ces établissements. Bien entendu, comme il s'agit non seulement de bonus mais aussi de bonus supérieurs à 27 500 euros, il n'est pas question ici de viser l'huissier de la banque ; cela se saurait ! En revanche, les mandataires sociaux, eux, devraient être concernés. C'est l'objet d'un premier amendement que nous vous présenterons.

Ensuite, la taxe sur les bonus ne saurait être déductible au titre de l'impôt sur les sociétés, ce qui sinon priverait l'État d'une recette qui est tout de même estimée à 90 millions d'euros. C'est l'objet d'un deuxième amendement.

Le dispositif proposé ne règle pas la question de la cotisation supplémentaire que doivent verser les établissements pour porter la garantie des dépôts à 100 000 euros, comme cela est prévu par la directive 2009/14/CE.

Le Gouvernement doit nous dire si la directive s'applique de droit ou s'il faut la transposer. Si cette transposition n'est pas encore faite, peut-être le Gouvernement a-t-il d'ores et déjà envisagé la procédure qu'il retiendra pour ce faire, c'est-à-dire une ordonnance ou un texte réglementaire.

Nous ne voulons pas que le fléchage vers Oséo du produit de la taxe ampute d'autant les crédits budgétaires. C'est l'objet d'un troisième amendement.

Enfin – pour nous, c'est l'essentiel –, le mécanisme proposé occulte la recherche d'un mécanisme pérenne de prévention des crises financières.

Depuis plusieurs mois, nous défendons la mise en œuvre d'une mesure proposée notamment par le directeur général du FMI, M. Dominique Strauss-Kahn : une assurance contre le risque systémique dont le coût serait proportionnel au risque pris.

Encore évoqué lors du G7 des ministres des finances qui s'est tenu voilà quelques jours au Canada, le principe semble en être accepté, au moins au stade des déclarations, mais à la condition, dixit Mme Christine Lagarde, que le dispositif soit mis en œuvre pour tous et en même temps. Force est de le constater, cette condition aboutit à l'impuissance à agir pour la régulation.

C'est pourquoi nous redéposons un amendement visant à demander au Gouvernement un rapport sur la mise en œuvre d'une telle prime d'assurance systémique. C'est notre manière à nous, membres de l'opposition, de demander que les contribuables ne soient pas les assureurs des risques pris par les marchés financiers. Peut-être existe-t-il des manières plus fines, mais, pour l'heure, elles n'ont pas été soumises au débat public, et nous attendons qu'elles le soient.

En conclusion, l'actualisation des comptes publics ne lève pas le doute sur la sincérité de nos finances. L'emprunt n'est pas de nature, même à moyen terme, à assurer notre rebond économique. La taxe sur les bonus telle qu'elle nous est présentée ne constitue ni réparation pour le passé ni prévention pour le futur.

Ce constat nous conduira donc très logiquement à repousser ce collectif budgétaire.

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

## Projet de loi de finances rectificative pour 2010 Discussion générale

par Serge LAGAUCHE, sénateur du Val-de-Marne

[Séance publique du lundi 15 février 2010]

Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, peut-on compenser huit années d'insuffisance budgétaire pour l'enseignement supérieur, la recherche, l'innovation, la société numérique, par un projet de loi de finances rectificative portant seulement sur l'investissement et gageant ces investissements par des annulations de crédits de fonctionnement votés en loi de finances initiale ?



La réponse à cette question est évidemment négative, et le retard pris par la France dans la réalisation des objectifs définis dans le cadre de l'agenda de Lisbonne ne sera pas comblé de cette façon ! Je m'étonne d'ailleurs que l'on ne mentionne l'Europe que pour se réjouir que l'emprunt ne soit pas pris en compte au titre des critères de Maastricht : bel oubli de la politique européenne de recherche !

Monsieur le ministre, vous nous présentez un projet qui organise des « investissements d'avenir ». En fait, il s'agit d'un effet d'optique : vous annoncez mettre sur la table 35 milliards d'euros, mais les financements seront engagés de façon hétérogène – les crédits seront parfois consommables, parfois non –, selon des rythmes et des échéanciers divers. Quelle sera la solidité des placements en période de crise financière, en particulier dans un contexte risqué de spéculation en Europe ?

Vous nous annoncez une gouvernance moderne et exemplaire. En réalité, il ne s'agit de rien de plus que d'un nouvel exercice médiatique, une commission sortie de nulle part s'appropriant le travail du Parlement ! Quant au commissariat général à l'investissement, vous lui confiez à la fois le choix et l'évaluation : ce faisant, vous n'hésitez pas à dessaisir le Parlement de son rôle de suivi et de contrôle de l'exécution budgétaire. La batterie d'amendements de M. le rapporteur général visant à encadrer les modalités de conventionnement, de gestion et de suivi des fonds en est une preuve éloquente...

De plus, les modalités d'attribution et de gestion des fonds sont particulièrement complexes.

L'option retenue consiste donc à confier la gestion des fonds à des agences plutôt qu'aux services de l'État. Ce dispositif ouvre largement la porte à la participation du secteur privé à la définition de la politique de recherche de l'État et à une « privatisation » des fonds publics de l'emprunt national. Il permet de contourner les conseils d'administration des universités, les représentants des élus, les collectivités territoriales. Il privilégie la gouvernance par projet de court terme, soumis au pilotage ministériel, à une logique de rentabilité immédiate, à une vision centralisée de notre pays qui semble de plus en plus vivace ces derniers temps... Vous voulez accroître le potentiel de la recherche en regroupant les grands centres universitaires et améliorer ainsi leur classement international. Certes, il est urgent que la France se dote d'un modèle de recherche s'appuyant sur de vastes campus qui accueilleraient à la fois des laboratoires de recherche, des structures d'enseignement et des organismes dédiés à la valorisation

des résultats, travaillant en lien étroit avec les chercheurs.

À ce propos, s'agissant de l'opération campus, destinée à moderniser le patrimoine immobilier des universités, vous vous trouvez contraint de recourir à l'emprunt pour compléter la dotation initiale. En effet, malgré la promesse du chef de l'État, vous n'avez pu tirer tout le bénéfice escompté de la vente, en 2007, d'une partie de la participation de l'État au capital d'EDF, dont le produit n'aura été que de 3,7 milliards d'euros. Grâce à l'emprunt, le montant global annoncé pour l'opération, soit 5 milliards d'euros, sera atteint, mais la dotation est non consommable. Par conséquent, seuls les intérêts produits par la rémunération de ces fonds seront utilisables et, au final, chacun des sites universitaires retenus ne recevra qu'une petite fraction de la somme globale. Surtout, cette attribution sera conditionnée à la mise en place de partenariats public-privé, et c'est là aussi que le bât blesse ! Étant donné la complexité de ces montages associant secteur public et secteur privé et l'ampleur du retard pris en matière immobilière par nos universités, l'opération campus, formellement lancée depuis 2007, n'a toujours pas connu le moindre début d'exécution financière. Nous aimerions donc au moins connaître les modalités précises de gestion de cette opération, et en particulier son calendrier.

Par ailleurs, monsieur le ministre, en faisant le choix de tout miser sur quelques établissements phares, vous creusez encore les écarts entre ceux-ci le reste du tissu universitaire, qui se trouve de plus en plus marginalisé. Je pense, par exemple, au campus du plateau de Saclay, seul assuré de se voir affecter, en plus des 850 millions d'euros reçus au titre de l'opération campus, une dotation consommable de 1 milliard d'euros sans condition.

Ce seront toujours les mêmes grandes universités ou les regroupements les plus importants qui verront leurs projets financés, puisqu'ils seront les seuls établissements à même de postuler ! Mes craintes concernent tout particulièrement les « petites universités » ne dispen-

sant que peu de formations au-delà de la licence, voire aucune. En réalité, vous confortez un système d'enseignement et de recherche à plusieurs vitesses, et vous prenez le risque de couper certains établissements d'enseignement supérieur de la recherche.

Bien entendu, on ne peut qu'être favorable à la mise en œuvre d'une politique ambitieuse au service de la recherche, de l'enseignement, de l'innovation. Encore faut-il que cette démarche soit intégrée dans une logique budgétaire globale et articulée avec les politiques gouvernementale et locale.

La recherche a besoin d'un effort régulier, continu et programmé, portant d'abord sur son potentiel humain. Nous ne formons que 10 000 docteurs par an ! Comme le montrent les chiffres de l'Organisation de coopération et de développement économiques, l'OCDE, la France compte peu de chercheurs, notamment dans le secteur privé : six pour 1 000 habitants, dont trois dans le privé, contre dix pour 1 000 habitants aux États-Unis, dont huit dans le secteur privé.

Quelle est, aujourd'hui, la cause majeure de cette désaffection ? La politique des contrats à durée déterminée et des bourses, qui organise la précarité ! Le présent projet de loi de finances rectificative ne fait que confirmer cette orientation : on peut craindre que les financements ne soient accordés par priorité aux projets des chercheurs les plus renommés. La seule politique de l'emploi scientifique que vous nous présentiez consiste à supprimer des postes : les organismes de recherche et les universités en auront perdu 900 en 2009. Il est d'ailleurs fort dommageable que l'enseignement supérieur et la recherche, qui constituent le premier secteur stratégique au titre de l'emprunt national, ne soient pas épargnés par les annulations de crédits. La mission « Recherche et enseignement supérieur » est même celle qui paie le plus lourd tribut à cet égard, à hauteur de 125,3 millions d'euros ! 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 affectés : espace, énergie, sciences de la vie, biotechnologies, culture scientifique...

Pourtant, selon l'OCDE, le premier critère de détermination du lieu d'implantation d'un centre de recherche dans l'un de ses pays membres est la présence de personnel qualifié en recherche et développement. Dans ces conditions, monsieur le ministre, l'une des priorités au titre du grand emprunt n'aurait-elle pas dû être la mise en œuvre d'un plan pluriannuel de l'emploi scientifique ?

Ce projet de loi de finances rectificative n'apporte pas non plus de réponse satisfaisante à la faiblesse structurelle de l'investissement en recherche et développement du secteur privé. Pour un gouvernement féru d'évaluation, de rentabilité, c'eût été l'occasion d'agir en matière de structuration des aides publiques et, peut-être, de lancer des opérations plus pertinentes et moins coûteuses !

Pour ne prendre que l'exemple du crédit d'impôt-recherche, le groupe socialiste avait demandé, lors de l'élaboration de la loi de finances initiale, la remise au Parlement d'un rapport d'évaluation sur ce sujet. Nous espérons le recevoir dans les meilleurs délais. Dans tous les cas, il semblerait que le crédit d'impôt-recherche soit actuellement attribué de manière indifférenciée à tous les secteurs, en particulier aux plus grandes entreprises. Pourtant, ce sont les entreprises de taille intermédiaire, dont la France manque, qui en ont le plus besoin et qui pourraient embaucher le plus de chercheurs. Il aurait donc fallu limiter les effets d'aubaine dans ce domaine.

S'agissant de la numérisation et de l'exploitation des contenus patrimoniaux culturels, éducatifs et scientifiques, les investissements du Fonds national pour la société numérique, géré par la Caisse des dépôts et consignations, s'élèveront à 750 millions d'euros. Nous serons particulièrement vigilants sur ce point. Cette enveloppe dédiée à la numérisation des œuvres

culturelles ne devra pas être cannibalisée par les projets relevant de la mission « Économie ». Le développement des réseaux à très haut débit, des technologies et des usages numériques ne doit pas se faire au détriment de la numérisation des œuvres culturelles.

C'est pourquoi nous serons attentifs à l'amendement de M. le rapporteur pour avis de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication tendant à « sanctuariser » les 750 millions d'euros consacrés à la numérisation des contenus patrimoniaux culturels en créant un programme dédié spécifiquement à ces actions. Aux termes des conclusions de la commission sur la numérisation des fonds patrimoniaux des bibliothèques, présidée par M. Tessier, il appartient désormais au Gouvernement d'organiser la maîtrise par la France de son exceptionnel patrimoine écrit, qui ne saurait tomber entre les mains du géant Google. La mise en place d'une plateforme unique destinée à alimenter Gallica et Europeana n'exclut d'ailleurs pas, bien au contraire, des partenariats avec la firme californienne. Pour que la France rattrape son retard en la matière, dû en partie à une prise de conscience tardive des pouvoirs publics, éditeurs français, bibliothèques et partenaires privés doivent tous être associés à la création de cette plateforme commune. Mais son pilotage, sa mise en œuvre ne devront jamais échapper au contrôle de l'État. Comment la France pourrait-elle se targuer de défendre l'exception culturelle si elle ne faisait rien pour éviter que des multinationales étrangères ne mettent la main sur nos œuvres patrimoniales ?

De même, à défaut d'une intervention publique forte et rapide, la numérisation du cinéma, qu'il s'agisse des salles ou des œuvres, risque de nous échapper et de tomber entre les mains d'opérateurs privés, bien plus soucieux de rendement à court terme que de la conservation et de la diffusion de notre patrimoine culturel. Le maintien de la diversité des productions cinématographiques françaises dépend de la capacité des pouvoirs publics à accompagner et à contrôler les opérateurs publics et privés.

En conclusion, monsieur le ministre, nous ignorons à quelle échéance seront mises en œuvre les actions correspondant aux engagements pris au travers du présent texte. De ce fait, nous doutons fortement que les promesses faites par le ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche et par le ministre de la culture et de la communication seront tenues, tant leur financement apparaît incertain.

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

## Projet de loi de finances rectificative pour 2010 Discussion générale

par Michel TESTON, sénateur de l'Ardèche

[Séance publique du lundi 15 février 2010]

**M**onsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, quelques semaines seulement après l'adoption du projet de loi de finances initiale, nous examinons un premier collectif budgétaire, d'autres étant probablement appelés à suivre ! À l'instar de ma collègue Nicole Bricq, je soulignerai d'emblée que l'existence même de ce collectif est la preuve que, comme l'avait alors affirmé notre groupe, le projet de budget qui nous a été soumis en décembre dernier n'était pas sincère.



Le dernier rapport de la Cour des comptes rappelle fermement au Gouvernement sa responsabilité dans la dégradation de la situation financière de notre pays. En effet, il souligne que le déficit public a atteint environ 8 % du PIB en 2009 et que ce niveau n'est pas dû qu'à la crise qui frappe le monde depuis quelques mois.

Dans ce contexte, pourquoi nous présente-t-on ce nouveau texte budgétaire ?

Il a notamment pour objet de mettre en œuvre le grand emprunt qui doit financer les investissements d'avenir. Soit, mais ce grand emprunt alourdit la dette de la France, et il y aurait bien d'autres moyens d'assurer le financement de ces investissements si le chef de l'État n'avait pas mené une politique visant à faire des cadeaux fiscaux à certaines parties de la population : je pense, en particulier, au bouclier fiscal.

Ces remarques préliminaires étant formulées, j'en viens aux différentes observations que m'inspire ce projet de loi, caractérisé par des insuffisances et des oublis.

Tout d'abord, les infrastructures et services de transport font une nouvelle fois les frais des adaptations budgétaires prévues par le Gouvernement. Plus de 81 millions d'euros sont ainsi annulés en autorisations d'engagement et en crédits de paiement au titre de cette action de la mission « Écologie, développement et aménagement durables ».

En outre, en ce qui concerne les investissements d'avenir, il est seulement prévu de soutenir les programmes intégrés urbains. Or il aurait été utile de mettre en œuvre des projets de ligne à grande vitesse dont la réalisation a été décidée. Quid des promesses du Grenelle de l'environnement ? Comment réaliser tous les projets retenus et régénérer dans un délai raisonnable les lignes existantes si chaque collectif budgétaire prévoit des annulations de crédits affectés aux transports et si un grand emprunt ignore la question essentielle du développement du réseau ferroviaire à grande vitesse ?

Doit-on en conclure que les préconisations du Grenelle ont vocation à rester lettre morte ou, plus probablement, que, l'État ne prenant pas ses responsabilités, ce seront les collectivités territoriales qui prendront le relais ? Il n'est pas acceptable que le Gouvernement supprime régulièrement des crédits en rognant sur certains éléments essentiels de la politique d'aménagement du territoire.

J'en viens à la place réservée, au titre du grand emprunt, à l'aménagement numérique du territoire.

En octobre 2008, lors de la présentation du plan « France numérique 2012 », le Gouvernement avait annoncé deux grands objectifs : assurer l'accès de tous au haut débit et réduire la fracture numérique. L'annonce de ce plan n'avait pas été suivie de l'inscription de crédits par l'État... Pour tenter d'atteindre ces objectifs, il est prévu, dans ce projet de loi de finances rectificative, d'attribuer 4,5 milliards d'euros de crédits au Fonds national pour la société numérique, dont la gestion sera confiée à la Caisse des dépôts et consignations.

La répartition par action de ces crédits est la suivante : 2,5 milliards d'euros pour le développement des usages, services et contenus numériques innovants, 2 milliards d'euros pour le développement des réseaux à très haut débit. Si l'État se décide enfin à affecter des crédits importants au développement du numérique, il n'en reste pas moins que le grand emprunt oublie complètement le numérique à l'école. Grâce au grand emprunt, il aurait pourtant été possible d'ouvrir un vaste chantier de développement des « écoles numériques », aujourd'hui encore uniquement au stade de l'expérimentation.

Comme le souligne Françoise Benhamou, professeur à l'université Paris-XIII, dans *Le Monde* du 27 janvier dernier, l'équipement massif en tableaux interactifs numériques constitue un projet à la fois pédagogique et industriel. Le développement de tels outils permettrait d'initier tous les élèves à un usage responsable et raisonné des ressources d'internet et constituerait un puissant levier économique.

Un certain nombre des conclusions du rapport qui doit être remis aujourd'hui même au ministre de l'éducation nationale vont également dans le sens de la mise en œuvre d'un plan massif d'équipement numérique des établissements scolaires.

Afin de susciter un effet de levier sur l'investissement privé, le Fonds mobilisera 2 milliards d'euros pour le développement des réseaux à très haut débit, selon des règles d'in-

tervention publique censées être adaptées aux caractéristiques des territoires. Aucune intervention publique n'est prévue dans les zones denses. Pour les zones moyennement denses, le Fonds n'attribuera pas de subventions, mais distribuera des prêts à hauteur de 1 milliard d'euros pour accélérer et optimiser l'investissement des opérateurs privés : 250 millions d'euros sont prévus pour des subventions et des prises de participation en vue du déploiement, d'ici à cinq ans, d'une solution technique apportant le très haut débit à 750 000 foyers en zones rurales.

À court et à moyen termes, il ne reste donc plus que 750 millions d'euros pour attribuer des subventions, notamment aux projets d'initiative publique dans les zones peu denses. Compte tenu de l'immensité des besoins, il est à craindre que ces sommes soient bien loin de suffire à assurer la couverture totale du territoire.

Le grand emprunt fait aussi l'impasse sur un secteur qui crée des emplois durables et répond aux besoins de la population : le logement social.

Comme l'a très bien souligné Thierry Repentin dans une tribune publiée par *La Gazette des communes*, « les organismes HLM sont les seuls, dans le secteur immobilier, à pouvoir obtenir des résultats substantiels en matière d'économie d'énergie et de soutien aux filières innovantes ». Dans cet article, notre collègue rappelle aussi que « Michel Rocard et Alain Juppé, co-présidents de la commission chargée d'étudier les modalités de mise en œuvre du grand emprunt, l'avaient bien compris mi-novembre lorsqu'ils ont proposé la création d'un fonds de deux milliards d'euros pour le financement de prêts à taux zéro sur quinze ans destinés à la réhabilitation thermique de 700 000 logements sociaux des catégories E, F et G ». Mais le chef de l'État n'a pas jugé bon de reprendre cette idée, et M. Repentin poursuit en ces termes : « Tout juste [ce texte] prévoit-il une enveloppe de 500 millions d'euros exclusivement dédiée aux travaux d'amélioration

thermique des propriétaires occupants. Une telle mesure n'aura pas l'effet levier qu'aurait permis l'intervention massive sur le parc social. »

En conclusion, ce projet de loi souffre de lacunes et d'oublis majeurs dans des domaines essentiels en matière d'investissements pour l'avenir. L'appréciation portée sur ce collectif budgétaire par les membres socialistes de la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire rejoint donc celle, totalement défavorable, de Mme Bricq et de M. Lagauche.

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

## Projet de loi de tendant à amoindrir le risque de récidive criminelle [DG]

par Alain ANZIANI, sénateur de la Gironde

[Séance publique du mercredi 17 février 2010]

**M**onsieur le président, madame la ministre d'État, mes chers collègues, nous allons débattre d'un nouveau projet de loi relatif à la récidive criminelle, le quatrième en quatre ans et demi, le deuxième en moins de deux ans. Quelles impérieuses raisons vous conduisent à faire et à défaire ainsi la loi, madame la ministre d'État ? J'en vois une, compréhensible : vous avez commis l'erreur de rendre votre précédente loi rétroactive.



Le Conseil constitutionnel vous a rappelé le principe, pourtant élémentaire, de la non-rétroactivité des lois. Vous auriez alors pu vous contenter d'une loi de rattrapage « technique », pour prendre en compte les réflexions du Premier président de la Cour de cassation, immédiatement missionné par le Président de la République.

Je reconnais que tel avait d'ailleurs été le choix initial de la Chancellerie. Mais force est de constater que ce texte « sage » n'a pas résisté à l'émotion suscitée par l'affaire de Milly-la-Forêt. Nous avons ainsi assisté à une sorte de déferlement de réactions venues des rangs de votre majorité à l'Assemblée nationale. Nous avons même entendu Mme Morano accuser le parti socialiste de « se ranger du côté des assassins »...

Je voudrais remercier le Sénat d'avoir fait preuve de davantage de modération : les commissions des lois et des affaires sociales, sous

l'impulsion de MM. Lecerf et About, ont écarté les aspects les plus redoutables de ce projet de loi. Je leur en donne acte, mais ce texte demeure à nos yeux inacceptable, tant dans son inspiration que dans ses principes.

Madame la ministre d'État, vous avez indiqué avec honnêteté que votre projet de loi est inspiré par le souci de rassurer l'opinion, qui a peur, nous dit-on, de la délinquance, de la récidive. Tel est le socle de ce travail législatif. Il me semble que le législateur devrait se poser la question suivante : l'opinion a-t-elle toujours raison ?

Est-il certain qu'il y ait aujourd'hui plus de délinquance et de récidive qu'hier ? La délinquance ne serait-elle pas plutôt mieux connue, plus médiatisée, s'agissant notamment des crimes sexuels, qu'elle ne l'était auparavant ?

J'ai tenté de faire la lumière sur ce point, mais la tâche est ardue car les rapports ne comportent guère de statistiques.

Le rapport Lamanda nous apprend tout de même qu'il y avait deux fois moins d'assassinats ou de viols sur mineurs à la fin des années quatre-vingt qu'un siècle plus tôt. Une forte augmentation des viols a été enregistrée entre 1976 et 1998, suivie d'une décroissance, sauf concernant les mineurs. Quant à la récidive, toujours selon le rapport du Premier président de la Cour de cassation, elle n'était le fait en 2005 que de moins de 3 % des personnes condamnées pour assassinat, ce pourcentage étant un peu plus élevé, il est vrai, pour les délinquants sexuels. À cet égard, le rapport de M. Lecerf indique que le taux de réitération serait de 1,8 % pour les viols et de 5,3 % pour les affaires de mœurs.

Quant à celui de M. Zocchetto, il avançait, pour l'année 2005, un taux moyen de récidive de 2,6 % pour les crimes et de 6,6 % pour les délits, avec de fortes disparités selon la nature de l'infraction.

J'ai également consulté les travaux du professeur Tournier, qui souligne avec raison qu'il faut distinguer la récidive au sens légal de la récondamnation concernant des délits différents commis par une même personne.

Que conclure de tous ces éléments ? Tout d'abord, il est irrationnel de légiférer si souvent en disposant de si peu de données objectives. Ensuite, les statistiques insuffisantes que nous possédons ne permettent pas de constater une aggravation de la délinquance ou de la récidive sur un siècle, ni même depuis les années quatre-vingt-dix.

Pour autant, nous avons tous, bien entendu, la volonté de prévenir la récidive ; reste à savoir quelle est la meilleure voie pour y parvenir. Votre réponse est simple, madame la ministre d'État : elle consiste à distinguer la sanction et la responsabilité.

Voilà un an, ici même, lors des débats sur la loi pénitentiaire, nous avons été nombreux, sur toutes les travées, à aboutir à une autre réponse après nous être posé ces questions difficiles : à quoi sert la prison ? Quel est le sens de la peine ? Il nous avait semblé que la prison devait d'abord servir à prévenir la récidive.

Un an plus tard, nous n'avons pas beaucoup progressé... Plutôt qu'un énième projet de loi sur la récidive, nous aurions apprécié que l'on nous présente une évaluation des actions menées en prison pour éduquer une population souvent analphabète, pour soigner des femmes et des hommes dont 40 % sont atteints de troubles mentaux, pour humaniser la prison et, partant, le détenu, en bref pour préparer la sortie, donc la réinsertion.

Or vous avez fait un autre choix, celui non pas de préparer la sortie, mais de l'interdire défini

tivement. La rétention de sûreté n'a pas d'autre sens.

Cette idée n'est pas nouvelle : c'est en fait le principe de la relégation de 1885. À l'époque, le détenu était relégué de façon définitive dans une colonie, une fois sa peine purgée ; aujourd'hui, il fera l'objet d'une mesure de rétention de sûreté. La géographie a changé – nous n'avons plus de colonies –, tout comme le vocabulaire – la « présomption irréfragable d'incorrigibilité » d'hier est devenue la « dangerosité » –, mais la peine demeure la même.

Même amendée par la commission des lois, la rétention de sûreté remet en cause un principe fondamental de notre droit pénal : la privation de liberté doit sanctionner une infraction. Désormais, un individu pourra perdre sa liberté non pour ce qu'il a fait, mais pour ce qu'il pourrait faire. Je sais que certains défendent l'idée que la rétention de sûreté n'est pas une sanction, mais celui qui la subit ne partage pas cet avis ! La CEDH n'a d'ailleurs pas encore rendu son arbitrage sur la question, mais nous avons à l'esprit l'arrêt Mücke contre Allemagne du 17 novembre 2009.

Vous apportez une deuxième réponse à la récidive, cette fois en matière de délinquance sexuelle.

Ne laissons pas croire que, grâce à la science, la justice aurait mis la main sur une solution miracle. N'entretenons pas non plus ce fantasme que la castration constituerait le moyen radical de combattre la récidive sexuelle. Et si, ma foi, elle ne peut être physique, qu'elle soit au moins chimique... Il est de notre rôle, ainsi que du vôtre, de dénoncer de telles chimères. Les traitements anti-libido peuvent peut-être rassurer l'opinion, mais, les psychiatres ne cessent de le rappeler, ils ne sauraient être efficaces s'ils sont administrés aux patients – car il s'agit bien de patients – contre leur gré.

La commission a eu la sagesse de remettre de l'ordre dans les rôles de chacun : juge, expert, médecin.

Vous présentez une troisième solution au travers de votre texte : la constitution d'un fichier. Comme cela a été indiqué ce matin en commission, il existe déjà soixante-dix fichiers de police ; ce serait donc le soixante et onzième ! Il s'agit cette fois d'un répertoire des données de procédures. Les organisations de magistrats ont souligné l'inutilité d'un tel fichier. La CNIL, quant à elle, s'inquiète, car elle n'a pas été consultée à ce sujet et rien ne garantit la confidentialité des informations.

Votre arsenal comporte enfin une quatrième solution : la défiance envers les magistrats. C'est une constante depuis maintenant huit ans. La latitude dont disposent les juges pour individualiser les peines et les adapter à la personnalité du condamné est sans cesse réduite.

Que l'on ne se méprenne pas sur le sens de mon intervention : chaque crime commis en état de récidive est une tragédie pour les victimes et un échec pour la société. Cependant, la législation dictée par l'émotion et la surenchère ne résoudront rien. Il existe d'autres moyens de lutter contre la récidive, que nous avons exposés lors de l'examen du projet de loi pénitentiaire.

Pour conclure, je voudrais livrer à votre réflexion des propos tenus en 1885 par Clemenceau à l'Assemblée nationale au sujet de la relégation de 1885, et qui pourraient parfaitement s'appliquer à la rétention de sûreté :

« Vous n'aurez rien fait que d'éloigner le condamné de notre vue ; le problème sera demeuré le même, et, si vous ne tentez rien pour améliorer le condamné, pour le réformer, vous aurez dépensé des sommes énormes, vous aurez soustrait les criminels à la vue de la vieille Europe, mais vous n'aurez fait, ni réforme sociale, ni réforme pénale, ni réforme criminelle ; vous aurez recouru à un misérable expédient pour masquer le crime, mais vous l'aurez maintenu, que dis-je ? vous l'aurez créé vous-mêmes plus abominable que vous ne le connaissez ici. »

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

## Projet de loi de tendant à amoindrir le risque de récidive criminelle [DG]

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

[Séance publique du mercredi 17 février 2010]

**M**onsieur le président, madame le ministre, mes chers collègues, si seulement on pouvait parler de sécurité avec sérénité, selon des objectifs inscrits dans la durée, avec lucidité, à l'abri de l'émotion – aussi vive soit-elle pour les victimes – que soulève inévitablement tout fait divers... Si seulement on pouvait parler de sécurité sans autre objectif que l'efficacité dans le respect des fondements de la République, c'est-à-dire hors de toutes visées électoralistes, sans démagogie ni populisme...



Mais voilà, une fois de plus, nous en sommes réduits à examiner un projet de loi qui n'est que la traduction d'un emballement, voire d'un affolement, tant législatif que technologique !

La loi et le progrès technologique sont effectivement deux outils qui devraient être au service de la société, et notamment bien sûr de sa sécurité, mais il importe avant tout de nous interroger d'une part sur nos besoins réels et sur nos objectifs, d'autre part sur la réelle efficacité de ces outils et sur leurs limites. L'avons-nous fait ?

Autrement dit, nous sommes-nous posé la question du comment et du pourquoi ? La réponse, malheureusement, est « non ». Une fois de plus, on a confondu besoin et envie. Tant à l'égard de la législation que des technologies, le Gouvernement se fige dans une forme de « consumérisme » incontrôlé et frénétique. C'est certes une attitude qui relève du

phénomène de société, mais que les décideurs cèdent à la pression de celui-ci est grave, d'autant qu'il s'agit ici de sécurité.

Il est grave que le Gouvernement cède aux pressions médiatiques mais aussi aux pressions que suscite l'émotion, car si l'émotion des victimes est normale, humaine, légitime, elle ne prend pas en compte l'intérêt public.

Ce texte est liberticide, mensonger et inefficace.

Il est liberticide parce qu'il punit une intention, et même une probabilité d'intention, probabilité de surcroît estimée selon des méthodes elles-mêmes très contestables.

Il est liberticide parce qu'il prévoit la création de nouveaux fichiers sans définir la moindre procédure d'utilisation, qu'il s'agisse de la consultation, de la correction ou de l'effacement des données, ce qui est d'autant plus critiquable que ces nouveaux fichiers sont inutiles : donnons-nous plutôt les moyens d'entretenir et d'utiliser efficacement les fichiers, en nombre bien suffisant, qui existent déjà !

Il est mensonger parce qu'il donne de l'homme une image binaire et robotique, pas même vétérinaire.

Il fait de l'individu la somme de gènes et d'hormones dont tout le comportement humain découlerait. Ces hormones, nous les sécrétons tous ! L'individu ne peut se réduire à son patrimoine génétique et à son système hormonal : il a un cerveau, une intelligence qu'il utilise, des émotions qu'il ressent. C'est la maîtrise de ses émotions et de son intelligence qui distingue l'homme tant du robot que de l'animal.

Votre vision binaire et robotique de l'individu conditionne pourtant vos conceptions en matière de traitement des délinquants sexuels, le présent texte se cantonnant presque exclusivement aux traitements chimiques. Mais comment imaginer qu'une simple injection d'hormones puisse modifier un comportement humain ?

Oui, la chimie peut aider certains délinquants, dans le cadre d'un traitement général et d'un suivi médical faisant appel à d'autres thérapeutiques, et permettre la maîtrise de certaines pulsions, mais il ne s'agit en aucun cas de la potion magique d'Astérix et Obélix, comme on voudrait nous le faire accroire.

Ce texte est inefficace – et toujours mensonger –, car, alors qu'il devrait prétendument tendre à une récidive nulle, il est au contraire « promoteur » de récidive.

En premier lieu, il est déresponsabilisant pour le délinquant : si celui-ci récidive, ce ne sera pas sa faute, mais celle du juge, qui l'aura laissé sortir, du médecin, qui l'aura mal évalué, du travailleur social, qui l'aura mal suivi. Ce texte entretient ainsi le délinquant dans une illusion, celle d'être incapable de se développer et de changer.

En second lieu, ce n'est pas en persistant dans l'erreur qui consiste, comme d'autres l'ont dit avant moi, à aggraver les peines de loi en loi que l'on rendra la prison dissuasive.

Les textes existants devraient déjà être suffisamment dissuasifs pour que l'on ne compte pas sur des rétentions de sûreté pour empêcher tous les passages à l'acte liés à des pulsions.

Personnellement, je n'ai aucun complexe à parler de sécurité, de prison et de répression – j'ai été confrontée à suffisamment de cas, ne serait-ce que dans ma commune –, mais, pour améliorer la prévention comme la répression de la récidive, je préfère m'attacher à analyser les succès et à mettre en place les moyens nécessaires pour qu'ils puissent être reproduits.

Ayons le courage de dire que la sortie de prison se prépare dès l'incarcération.

Ayons le courage de dire que la meilleure prévention de la récidive est la réinsertion ainsi que la prise de conscience de leur responsabilité par les auteurs des actes.

Ayons le courage de dire que jamais le taux de récidive ne sera nul.

Ayons le courage de dire que la surveillance peut passer par d'autres moyens que le bracelet électromagnétique. Ainsi, comme l'a écrit M. Lamanda dans son rapport, un téléphone portable permettant à un délinquant et à son médecin de se parler en cas de difficulté serait beaucoup plus efficace, même si un effort de pédagogie serait nécessaire pour l'expliquer à la population.

On a le droit de se tromper, pas celui de mentir. Dans la mesure où l'on confond punition et prévention, éducation et surveillance, autorité et création d'angoisse, protection et espionnage, je ne pourrai que voter contre le présent projet de loi, justement parce que je respecte beaucoup trop les victimes pour leur mentir en leur disant qu'il va mieux les protéger et mieux protéger la société.

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

## Projet de loi de tendant à amoindrir le risque de récidive criminelle [DG]

par Robert BADINTER, sénateur des Hauts-de-Seine

[Séance publique du mercredi 17 février 2010]

**M**es chers collègues, je commencerai, comme il convient, et comme j'ai plaisir à le faire, par des félicitations adressées au rapporteur de la commission des lois et à M. About. Ils ont su remettre les pendules à l'heure et rappeler quelques vérités fortes, trop souvent perdues de vue.



Il est nécessaire, et tout à fait souhaitable, que justice et médecine coopèrent étroitement et que leur collaboration se déroule de la meilleure des façons, dans des conditions arrêtées par concertation entre elles. Il est regrettable, et souvent détestable quant aux conséquences, que l'une se substitue à l'autre. On a pu voir les risques totalitaires qu'encourait une société – heureusement fort éloignée de la nôtre – lorsque la psychiatrie prenait la place de la justice.

Or je tiens à dire que, sur ce point, la loi de 2008 – d'ailleurs mal accueillie par les psychiatres et les juges – a consacré une double dérive, à propos de laquelle, madame le garde des sceaux, j'avais mis en garde votre prédécesseur : cette loi a, d'une part, psychiatrisé la justice, et, d'autre part, judiciarisé la psychiatrie.

Je commencerai par la judiciarisation de la psychiatrie, en rappelant que la procédure d'irresponsabilité pénale – au demeurant parfaitement inutile, compte tenu des dispositions de notre droit – est née d'une volonté de répondre à une émotion, légitime celle-là, face au mal-

heur qui a frappé deux personnes décédées du fait de l'acte d'un irresponsable total.

Au-delà de cet aspect, en soulignant tout de même qu'il s'agit d'une rupture historique avec la tradition française, qui ne permet pas que l'on juge – et c'est bien de juger qu'il s'agit dans la nouvelle procédure – les déments, j'en viens à ce qui nous concerne ici plus particulièrement, à savoir cette psychiatrisation de la justice qui marque la rétention de sûreté.

À cette occasion, on a consacré le concept, le plus flou qui soit, de « dangerosité criminologique », concept dont les contours demeurent à ce jour encore bien incertains et la mise en œuvre bien difficile, sinon périlleuse.

Lorsqu'il s'est agi d'appliquer les dispositions prévues par la loi, on s'est trouvé aussitôt en grande difficulté ; j'ai évoqué la résistance des psychiatres et je sais également le mécontentement et la défiance de la magistrature. En effet, l'économie de cette loi entraîne une rupture avec l'ordre juridique fondamental qui a prévalu depuis la Révolution. Je rappelle qu'en France, jusqu'à présent, nul n'avait jamais été détenu pour un autre motif que celui d'être fortement soupçonné d'une grave infraction – c'est la détention provisoire – ou d'être condamné pour avoir commis un crime.

Avec la rétention de sûreté, une personne peut être détenue après l'expiration de sa peine non plus pour un crime qu'elle aurait commis ou qu'elle serait suspectée d'avoir commis, mais au titre d'un crime virtuel qu'elle pourrait éventuellement être amenée à commettre en fonction de sa dangerosité. Cette situation semble impraticable sur le plan juridique pour les personnes qui pourraient être soumises à un tel

dispositif, puisque sombrent alors les principes du droit pénal et de la procédure pénale de notre pays, dont le premier est la présomption d'innocence.

Comment se défendre contre l'accusation non plus d'avoir commis tel crime, mais de porter en soi le germe d'un crime virtuel ? Comment se défendre sinon en protestant ? Qui décide d'un tel chef d'accusation, au nom de quoi, et selon quelle méthode ? Dans la réalité, ce sont des experts psychiatres qui se voient transférer la responsabilité de la décision. Dès cet instant, nous quittons la justice de responsabilité, qui est le fondement même d'une société de liberté, pour une justice de sûreté, alors que les périls et dérives du concept de dangerosité et des multiples acceptions qu'on lui connaît ont déjà été observés ailleurs.

Le corps judiciaire et les psychiatres ont résisté et ont considéré avec beaucoup de défiance le cadeau empoisonné qu'on leur faisait.

Madame la ministre d'État, vous n'êtes en rien responsable de ce qui est advenu antérieurement ; je voudrais néanmoins vous poser une question.

Pour justifier l'examen de ce projet de loi selon la procédure d'urgence – aujourd'hui, tous les projets de loi font l'objet d'une déclaration d'urgence en France, en tout cas dans le domaine pénal –, on nous a dit que pas moins de trente-deux condamnés dangereux seraient libérables dans les mois à venir et qu'il fallait absolument prendre des dispositions à leur sujet ; il était donc urgent d'instaurer la rétention de sûreté.

Dans le rapport présenté à l'époque par M. Lecerf, les chiffres étaient plus complexes : il s'agissait de cinquante-huit condamnés, parmi lesquels tous n'étaient pas susceptibles de se voir imposer une rétention de sûreté. En tout cas, le jour où l'on a débattu de ce projet de loi au Sénat, un grand quotidien avait publié une liste de trente-deux personnes susceptibles de... je n'ose dire « bénéficiaire », parlons plutôt de personnes « qui auraient pu être soumises à la rétention de sûreté ».

J'ai suivi la mise en œuvre de cette rétention de sûreté dont on proclamait l'urgence en m'appuyant sur le seul compte rendu du Dalloz. À ce jour, je n'ai relevé qu'un seul cas de surveillance de sûreté. La décision longuement commentée qui y fait référence ne mentionne aucun autre jugement de ce type, puisqu'il s'agit d'une « première décision », rendue en avril 2009.

Dans ces conditions, madame la ministre, je suis en droit de vous poser la question suivante : que sont devenues les trente et une autres personnes, pour lesquelles se doter de l'instrument de la rétention de sûreté était indispensable ? Nous avons à notre disposition la surveillance de sûreté...

Certes, monsieur le président de la commission des lois, mais a-t-on jamais prononcé une telle décision ? En dehors du cas de la surveillance de sûreté que je viens d'évoquer, publiée dans le Dalloz, il n'y a aucun exemple d'application de la rétention de sûreté. Les trente et une autres détenus auraient-ils donc été libérés, purement et simplement, sans mise en place de la surveillance de sûreté que nous devons à M. Lecerf ? Je souhaite que vous demandiez à vos services de vous informer sur le sujet, madame la ministre, car si c'était le cas, si ces détenus dont on redoutait le comportement ont été libérés ou vont l'être, cela voudrait dire que trente et une personnes dangereuses sont à l'heure actuelle dans la nature, sans surveillance de sûreté.

Quelle était alors l'utilité de cette loi ? Pourquoi a-t-on refusé de ne laisser que la surveillance de sûreté, comme le prévoyait M. Lecerf ? En un mot, la situation appelle des éclaircissements. Fallait-il, pour autant, légiférer comme nous le faisons aujourd'hui ? Pour dire les choses simplement et de la manière la plus prompte, nous devons le projet de loi dont nous sommes saisis à l'irritation et à l'impatience du Président de la République à la suite de l'annonce de la décision du Conseil constitutionnel.

Très franchement, celle-ci était pour le moins prévisible.

Comme le disait déjà Mirabeau, la non-rétroactivité constitue le dernier ou le premier rempart de la liberté. On ne peut plaisanter avec le principe de non-rétroactivité de la loi pénale quand on sait ce que sa violation a pu signifier à des époques sinistres de notre histoire.

On savait donc qu'il y aurait inévitablement, dans ce domaine, une décision fondée sur la non-rétroactivité. Sitôt rendue, la décision impliquait un report d'une quinzaine d'années pour la rétention de sûreté, puisque celle-ci ne pouvait être appliquée qu'à l'issue d'une peine purgée pour des faits commis après l'entrée en vigueur de la nouvelle loi.

Pour autant, nous ne faisons pas face à un vide législatif, puisqu'il était possible de recourir à la surveillance de sûreté. Le Président de la République a néanmoins saisi le Premier président de la Cour de cassation. La compétence de M. Lamanda est bien connue, et l'avis qu'il a rendu comportait des indications d'ordre réglementaire intéressantes, mais je ne crois pas que ce soit la vocation du premier magistrat de France de voler au secours des lois votées lorsqu'elles ne satisfont pas l'exécutif.

Compte tenu de l'inflation législative actuelle, il n'était nul besoin de proposer un nouveau projet de loi. Sans aller jusqu'à dire que les quelques recommandations d'ordre législatif de M. Lamanda s'apparentaient à du « cosmétique », on peut en tout cas souligner leur caractère de détail et affirmer que la déclaration d'urgence ne s'imposait pas.

Nous attendions, pensant que cet épisode tenait à la difficulté du quotidien et aux irritations permanentes de la vie publique et que nous passerions à des questions plus sérieuses, quand est survenue une tragédie, encore une, une femme ayant été assassinée dans des conditions odieuses au cours d'un jogging en forêt par un ancien détenu.

L'émotion suscitée par cette affaire a entraîné une réponse législative, puisque c'est ainsi que nous fonctionnons désormais. Aucune interrogation n'a été exprimée sur ce qui aurait pu être

fait, sur ce qui aurait dû être fait ; je pense à d'autres affaires et drames. La logique fut de dire : « nous nous trouvons dans cette situation, il faut agir, alors on agit ».

Un projet de loi reprenant les propositions de M. Lamanda a été mis en discussion. Aucune difficulté ne se présentait, la procédure aurait pu aller très vite. Puis, à l'Assemblée nationale, tout a changé : l'esquisse a été surchargée, pour devenir un cargo législatif.

À la faveur de cet emportement, nous nous sommes trouvés en présence d'un texte qui comportait à la fois des dispositions inconstitutionnelles, et d'autres qui s'avéraient à certains égards inutiles ; à la place, on aurait parfaitement pu recourir à des mesures réglementaires ou formuler des recommandations aux parquets s'agissant des mesures effectives ordonnées par le juge dans le cadre de l'application d'une décision de libération conditionnelle concernant les obligations du condamné, notamment celle de s'abstenir de paraître en tout lieu spécialement désigné. Bref, on aurait pu procéder autrement.

Par ailleurs, un nouveau fichier a été créé, comme s'il ne pouvait plus y avoir de disposition de droit pénal sans un fichier. Là aussi, nous pouvions parfaitement nous satisfaire de ce qui existait en effectuant les ajustements nécessaires par la voie réglementaire.

À l'évidence, ce texte a une valeur symbolique et politique, comme toujours. On nous dit qu'il faut lutter contre la récidive : nous sommes tous d'accord ! Qui serait pour la récidive ? Se trouverait-il un citoyen, a fortiori un législateur ou un juriste, pour s'affirmer favorable à la récidive ? Non !

En réalité, il s'agit non pas de fabriquer des textes à prétexte en réaction à une émotion légitime, mais d'avoir les meilleures lois possibles. Car, il faut le dire, si en cinq ans nous avons fait quatre lois contre la récidive, c'est que nous sommes de bien médiocres législateurs, incapables de prévoir ce qui peut advenir.

Au lieu de procéder comme nous le faisons aujourd'hui, en rédigeant des textes dans la précipitation, qui ont la singularité à la fois d'exaspérer le boulevard du Palais et de désespérer la rue Soufflot, nous devrions prendre le temps d'un peu de réflexion, procéder à une concertation un peu plus large entre autorité judiciaire et autorité médicale, et regarder ce qui se fait d'utile ailleurs ; c'est ce que la commission des lois a si souvent désiré, nous le savons bien. Nous aurions alors des textes durables, au lieu d'avoir des textes toujours remis en chantier. J'ai quelquefois moi aussi le sentiment d'être devenu un multirécidiviste législatif...

Les choses étant ce qu'elles sont, j'en reviens au texte d'aujourd'hui transmis par l'Assemblée nationale, qui est un texte réflexe ; affirmer que l'on défend la sécurité des Français reste, il est vrai, toujours électoralement profitable, surtout en cette saison.

Au-delà de ce constat, nous voterons les amendements ô combien raisonnables de la commission des lois et de la commission des affaires sociales, et refuserons les autres. Croyez-moi, l'heure est plus à la réflexion qu'à la précipitation dans ce domaine grave.

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

## Projet de loi de tendant à amoindrir le risque de récidive criminelle [DG]

par Alima BOUMEDIENE-THIERY, sénatrice de Paris

[Séance publique du mercredi 17 février 2010]

**M**onsieur le président, madame la ministre d'État, mes chers collègues, le texte qui nous est présenté aujourd'hui est le quatrième sur la récidive en quatre ans, comme l'a rappelé M. le rapporteur. Officiellement, ce projet de loi vise à mettre en œuvre un dispositif de rechange, à la suite de la censure du Conseil constitutionnel relative à la rétention de sûreté.



En dépit des réserves claires du Conseil constitutionnel, le Gouvernement, aidé en cela par le rapport Lamanda, a entrepris d'aller au bout de sa logique. Il en résulte, après une lecture à l'Assemblée nationale, un texte fourre-tout, dangereux, qui témoigne d'une approche extrêmement sécuritaire de la notion de récidive.

Fruit d'une inventivité répressive devenue obsessionnelle, ce projet de loi est un nouveau texte de circonstance, d'affichage, pour lequel nos ministres sont même allés très loin dans le populisme pénal, en évoquant, par exemple, la castration physique comme solution possible dans le cadre de la lutte contre la récidive.

Au-delà de la méthode, très contestable, c'est le texte lui-même qui souffre de nombreuses incohérences. Il constitue en fait le prolongement de la loi relative à la rétention de sûreté, que nous avons fermement combattue ! Ce projet de loi est une étape supplémentaire dans une régression majeure de notre droit pénal :

on ne jugera plus une personne pour les faits qu'elle a commis, mais pour ceux qu'elle est susceptible de commettre, en raison de sa dangerosité supposée.

Nous sommes résolu à combattre cette mesure de rétention de sûreté, comme d'ailleurs la surveillance de sûreté, car nous estimons qu'il s'agit là d'une grave dérive, consistant à instaurer une peine après la peine.

Combattre ce dispositif sur le terrain du droit, ce n'est pas être du côté des assassins, comme l'a suggéré un ministre en exercice. Ces propos scandaleux témoignent d'une grave méconnaissance des principes juridiques qui régissent le droit à la liberté et à la sûreté.

Combattre ce dispositif, au contraire, c'est être du côté du droit, d'une justice fondée non pas sur le virtuel, mais sur des faits matériels établis.

Ce dispositif a été présenté, en 2008, comme exceptionnel. Or il nous est proposé, par ce projet de loi, d'en élargir le périmètre, sans qu'aucune étude d'impact des dispositions votées voilà deux ans n'ait été réalisée. Vous nous proposez de banaliser des mesures de sûreté sans qu'aucun impératif particulier ne le justifie.

Pis encore, alors même que la décision du Conseil constitutionnel du 21 février 2008 était très claire quant à l'inapplicabilité de la rétention de sûreté aux personnes actuellement détenues, vous avez réussi à contourner cette exigence par un tour de passe-passe juridique. Ainsi, en vertu du présent projet de loi, une personne déjà condamnée à dix ans de réclusion criminelle pourrait être placée sous surveillance de sûreté à l'issue de sa peine et se

voir imposer, en cas de manquement à ses obligations, une mesure de rétention de sûreté. On parvient ainsi au même résultat, en dépit de la décision du Conseil constitutionnel, qui est ici tout simplement contournée, pour ne pas dire bafouée.

Selon nous, ce texte est une insulte à l'égard du Conseil constitutionnel, puisqu'il vise à introduire dans notre droit, par une contorsion juridique, ce qu'il avait refusé il y a deux ans. Il est également une insulte à l'égard des défenseurs des droits humains, car il introduit dans notre droit des principes qui lui sont étrangers et que notre tradition juridique a toujours soigneusement écartés : c'est l'avènement de « l'homme dangereux ». Ce texte repose tout entier sur cette idée nauséabonde : il est possible d'enfermer à vie une personne en raison de sa dangerosité présumée, et donc de son état.

Par une manœuvre habile, mais grossière, ce texte multiplie les hypothèses de placement immédiat sous surveillance de sûreté et, par conséquent, en rétention de sûreté. Ces mêmes mesures, qui devaient être exceptionnelles, sont aujourd'hui banalisées, et le seront sans doute encore plus demain, lorsque surviendra le prochain fait divers.

Voilà le problème majeur : nous légiférons en fonction de faits divers, en nous fondant sur nos émotions. Cela n'est ni acceptable ni digne du travail législatif !

Enfin, si nous nous opposons à ce texte, comme nous nous sommes opposés à la loi relative à la rétention de sûreté –qui demeure, à nos yeux, une peine sans infraction ! –, c'est parce qu'il est, lui aussi, contraire à la Convention européenne des droits de l'homme.

La Cour européenne des droits de l'homme, dans une décision récente, en date du 17 décembre 2009, nous a d'ailleurs donné en partie raison, en jugeant que le système de la détention de sûreté en vigueur en Allemagne, dont vous vous êtes inspiré, constitue une peine, et non une mesure de sûreté.

Ce constat a une conséquence directe dans notre droit interne : il détruit la fragile argumentation du Conseil constitutionnel, qui opère une distinction entre mesure de sûreté et peine, distinction dont vous abusez aujourd'hui afin de priver de liberté des personnes en l'absence d'infraction, en raison de leur seul état !

Je suis convaincue qu'un jour viendra où la Cour européenne des droits de l'homme condamnera le système que vous avez créé et que ce texte prolonge. Ce jour-là, ce sera la victoire du droit contre la surenchère populiste et médiatique à laquelle vous vous livrez depuis plusieurs années.

# Exception d'irrecevabilité...

## Projet de loi de tendant à amoindrir le risque de récidive criminelle [motion de procédure]

par Charles GAUTIER, sénateur de la Loire-Atlantique

[Séance publique du mercredi 17 février 2010]

Monsieur le président, madame le garde des sceaux, mes chers collègues, je suis chargé de vous présenter les raisons pour lesquelles les membres de mon groupe ont décidé de déposer cette motion tendant à opposer l'exception d'irrecevabilité. Nous examinons aujourd'hui un projet de loi qui caractérise tout à fait la politique pénale du Gouvernement, puisqu'il est un amalgame des clichés encombrant les médias sur les délinquants dangereux.



Je tiens à le rappeler, l'origine de ce texte est marquée par la censure partielle de la loi du 25 février 2008 par le Conseil constitutionnel : le présent projet de loi a été déposé à peine quelques mois plus tard, en novembre 2008, afin de contourner les considérants du Conseil constitutionnel et de tenter de rendre immédiatement applicable la loi censurée.

À l'origine, ce texte, réduit à quelques articles, ne contenait que de rares dispositions. Il traînait sur le bureau de l'Assemblée nationale, sans que le Gouvernement, qui ne voyait là aucune urgence particulière, se décide à l'inscrire à l'ordre du jour du Parlement.

Toutefois, un événement tragique a bouleversé le fond et la forme de ce projet de loi : le meurtre d'une femme par un criminel sexuel récidiviste a relancé le débat médiatique ; la présidence de la République a de nouveau surenchéri.

Ce texte, qui était en sommeil, s'est révélé le support idéal pour une démonstration de force du Gouvernement, qui l'a modifié en profondeur par voie d'amendements et qui a engagé la procédure accélérée, faisant croire ainsi aux Français qu'il était particulièrement réactif.

Le principe de proportionnalité semble ici totalement oublié. Un meurtre, aussi atroce et violent soit-il, justifie-t-il le recours systématique à une réforme pénale ?

Comme nous l'avons rappelé à de multiples reprises, ce projet de loi est le quatrième texte relatif à la récidive que nous examinons en quatre ans, sans même évoquer la réforme pénitentiaire, qui nous était présentée comme fondamentale !

Quel aveu d'échec ! Car si la politique pénale et pénitentiaire du Gouvernement était efficace, nous n'aurions pas à modifier sans cesse le code et la procédure applicables en la matière !

Sommes-nous de si mauvais législateurs que nous devons constater, après chaque fait divers, que nous n'avions rien prévu pour parer ce risque, ou alors adopté des dispositions mal adaptées ? Si tel est le cas, évitons une nouvelle erreur et attendons le prochain fait divers, qui, inévitablement, justifiera le vote d'un nouveau texte !

Mes chers collègues, nous sommes maintenant arrivés à la limite du discours erroné sur la politique de la « tolérance zéro ». La multiplication des textes, depuis 2002, alors que le nombre des crimes les plus graves reste constant, voire augmente, prouve quotidiennement que la surenchère répressive ne sert à

rien, ou même est dangereuse, puisqu'elle peut autoriser tous les arbitraires !

Le seul principe de proportionnalité semble donc suffire à rendre irrecevable ce projet de loi dans son ensemble. Toutefois, malgré une forme très technique, le présent texte comporte également des dispositions qui sont attentatoires à nos principes démocratiques fondamentaux.

En effet, madame le garde des sceaux, les membres du groupe socialiste ont été sollicités par de nombreux acteurs de la procédure pénale, qui s'inquiétaient des mesures contenues dans ce texte.

Reprenons les points les plus graves. J'en citerai trois.

Premièrement, ce projet de loi présente un danger parce qu'il étend, de façon injustifiée, des dispositifs d'exception.

Madame le garde des sceaux, la surveillance ou la rétention de sûreté ont été présentées dans la loi du 25 février 2008 comme des mesures exceptionnelles, et voilà que, au premier drame qui survient, vous tentez de les généraliser ! Ainsi, la surveillance de sûreté ne sera plus révisée chaque année, mais seulement tous les deux ans.

De même, à l'article 2 bis, la personne est déclarée libre de refuser son placement sous surveillance électronique mobile, dans le cadre de la surveillance de sûreté, mais elle sera alors passible d'une rétention de sûreté !

Ce texte facilite largement le glissement de la surveillance à la rétention de sûreté. Nous assistons donc déjà, deux ans après la mise en place de cette dernière, à sa banalisation !

Enfin, dans le cadre des dispositions relatives à l'injonction de soins et à la surveillance judiciaire, les condamnés pourraient obtenir des réductions de peine. Le refus ou l'arrêt du traitement entraînerait un placement en réten-

tion de sûreté dans le cadre de la surveillance de sûreté.

Il est d'ailleurs utile de rappeler ici que les psychiatres et les experts sont unanimes pour déclarer que les injonctions de soins ne servent absolument à rien dans la plupart des cas.

Deuxièmement, les auteurs de ce texte entretiennent l'illusion qu'une surveillance constante est possible et normale après l'exécution de la peine.

Le projet de loi contient des mesures d'interdiction de paraître en certains périmètres, qui sont tout à fait inutiles puisqu'il existe déjà dans le code pénal des mesures d'interdiction de séjour.

De même, les mesures d'injonction de soins, qui, je le rappelle, n'ont jamais prouvé leur efficacité, font apparaître entre le rôle du juge et celui du médecin une certaine confusion, qu'il serait tout à fait dangereux d'aggraver.

Comme chacun des textes que présente en ce moment le Gouvernement, celui-ci étend encore le fichage. Il alourdit les obligations pesant sur les personnes inscrites au fichier judiciaire national automatisé des auteurs d'infractions sexuelles ou violentes, le FIJAIS. Il étend le fichier national automatisé des empreintes génétiques, le FNAEG, aux personnes « déclarées coupables », et non plus seulement « condamnées ».

Enfin, il crée un nouveau fichier baptisé « répertoire des données à caractère personnel collectées dans le cadre des procédures judiciaires ».

Ce fichier, qui ne porte pas son nom, recueillera tous les dossiers, expertises, examens et évaluations des experts. Inutile de préciser que ce nouveau répertoire n'a pas fait l'objet d'une consultation de la CNIL, la Commission nationale de l'informatique et des libertés, puisqu'il est de toute façon en totale contradiction avec les conclusions du rapport sur les

fichiers de police réalisé par nos collègues députés Delphine Batho et Jacques Alain Bénisti.

Nous sommes en plein système de « fichéo-surveillance », comme je le soulignais déjà lors de l'examen d'un précédent texte.

Je le répète, le travail de notre collègue Jean-René Lecerf au sein de la commission des lois du Sénat a permis d'adoucir les mesures les plus attentatoires à nos principes démocratiques. Le texte que nous examinons aujourd'hui a été en quelque sorte édulcoré par rapport à celui que nous avons examiné en commission, mais il n'en reste pas moins totalement contraire à notre philosophie en matière de politique pénale.

Mes chers collègues, nous comptons parmi nous l'éminent défenseur de l'abolition de la peine de mort. Or la rétention de sûreté n'est-elle pas une sorte de peine de mort sociale ? Les discours de la majorité actuelle laissent supposer qu'il faudrait trouver une solution pour écarter définitivement de la société certains délinquants, au motif qu'il serait impossible que ceux-ci ne récidivent pas !

Nous sommes sur une pente très glissante : se trouve justifiée ici la privation de liberté d'un homme non pour les faits qu'il a commis, mais pour ceux qu'il pourrait éventuellement perpétrer... Que fait-on alors du risque d'erreur judiciaire et de l'idée qu'un homme peut comprendre ses erreurs et se racheter ? On fait croire aux Français qu'un criminel l'est par essence, à vie, et qu'il n'existe aucune chance qu'il ne récidive pas. On le condamne donc à un enfermement perpétuel.

Certes, des possibilités de révision régulière sont prévues. Toutefois, dans un tel contexte, qui, magistrat ou médecin, prendra la responsabilité de décréter que telle ou telle personne ne récidivera jamais ? Pourtant, l'analyse objective et raisonnée des situations vécues ne justifie en rien cette dangereuse théorie.

Je ne reviendrai pas sur les chiffres parfaitement édifiants de la récidive. Ils ont été commentés, disséqués, analysés. Ils sont incontestables !

La rétention de sûreté que la majorité nous présente comme une solution miracle ne concernerait qu'une petite dizaine d'individus. Que ce texte soit applicable aujourd'hui ou dans vingt ans, il ne vise en fait que certains cas, heureusement très rares, de criminels.

Le discours du type « Avons-nous le droit de fermer les yeux ? » est insupportable lorsque l'on prend connaissance des moyens, qui vont sans cesse diminuant, alloués aux médecins et aux unités psychiatriques.

Il en est de même pour ceux qui sont dévolus aux services d'aménagement des peines. Ces observations étaient d'ailleurs parfaitement soulignées dans le rapport Lamanda et faisaient l'objet de recommandations, hélas ! non suivies d'effets.

Je voudrais, pour conclure, évoquer la castration chimique. Mes collègues ont déjà tout à fait bien démontré pourquoi la castration chimique imposée et généralisée est une absurdité, et je ne m'y attarderai donc pas. Mais l'expression elle-même est utilisée à dessein pour frapper les esprits puisqu'un traitement hormonal n'est en rien une castration. Cette mesure prouve, une fois de plus, la finalité médiatique de ce texte.

Au regard de tous ces arguments, et malgré les modifications apportées par notre rapporteur, qui s'est appliqué à « nettoyer » le texte de ses pires assertions, le groupe socialiste en arrive à la conclusion évidente que plusieurs principes de nature constitutionnelle sont violés dans ce projet de loi. Nous relayons donc ici les demandes des syndicats de psychiatres hospitaliers experts judiciaires, qui demandent au minimum l'abandon de la procédure accélérée. Par conséquent, nous invitons tous nos collègues à voter cette motion tendant à déclarer irrecevable ce projet de loi.

# Questions d'actualité...

## Sécurité dans les lycées

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

[Séance publique du jeudi 18 février 2010]

**M**a question s'adresse à M. le ministre de l'éducation nationale, porte-parole du Gouvernement. La situation à l'éducation nationale est de plus en plus préoccupante. Les récents événements sont révélateurs d'un malaise qui va bien au-delà des actes de violence eux-mêmes. Depuis plusieurs jours, la communauté éducative se mobilise et manifeste.



Monsieur le ministre, vous accusez les régions et les départements de ne pas suffisamment équiper les établissements scolaires en clôtures et en systèmes de vidéosurveillance. Certes, nous sommes en période électorale, mais je souligne que c'est faux ! La région d'Île-de-France, par exemple, consacre chaque année 5 millions d'euros à la sécurisation des lycées. Aujourd'hui, 300 de ses lycées sont équipés de systèmes de vidéosurveillance.

Mais vous savez très bien qu'on ne résoudra pas le problème de la sécurité par ces seuls équipements. Les personnels et les élèves ne demandent pas plus de caméras. Ils réclament plus de surveillants !

La réponse est de votre totale responsabilité : c'est la présence d'adultes auprès des jeunes qui doit être renforcée, tant pour la réussite éducative que pour la prévention et la sécurité. La violence reculera lorsque les élèves seront encadrés par des adultes qualifiés, en nombre suffisant. Il faut des professeurs, des éduca-

teurs, des surveillants, des assistantes sociales, des infirmières, des psychologues. Les équipes mobiles de sécurité ne sont qu'un pis-aller. Vous avez supprimé 11 200 postes en 2008, 13 500 en 2009 et 16 000 cette année ! Quand donc allez-vous vous arrêter ?

De plus, les professeurs en congé ne sont pas remplacés. Certaines académies se tournent vers Pôle emploi pour engager des volontaires sans qualification. Et que dire de la réforme de la formation des maîtres ? Demain, les futurs professeurs, après leurs études universitaires, se retrouveront directement dans une classe, sans aucune formation spécifique. Vous avez supprimé l'année de formation professionnelle, simplement pour faire des économies. Or le métier d'enseignant est un métier qui s'apprend.

Vous avez annoncé des états généraux de la sécurité à l'école. Si ce n'est pas l'occasion de prendre des engagements pour renforcer les moyens humains de l'éducation nationale, ce ne sera qu'un coup médiatique de plus.

Quand donc cesserez-vous, monsieur le ministre, de supprimer des postes à l'éducation nationale et quand rétablirez-vous ceux qui font si cruellement défaut dans nos établissements scolaires ?

**Réponse de M. Luc Chatel, ministre de l'éducation nationale, porte-parole du Gouvernement.**

Monsieur le sénateur Bodin, la sécurité de nos élèves mérite mieux qu'une polémique politicienne !

Je veux rassurer les parents d'élèves : tous les jours, 13 millions d'élèves se rendent à l'école, au collège ou au lycée, fort heureusement sans difficulté. Mais si les agressions dont nous avons entendu parler ces derniers jours sont rares, voire exceptionnelles, elles sont intolérables et doivent être condamnées avec la plus grande fermeté. Si la solution se réduisait à une question de moyens, cela se saurait !

Je rappelle que, depuis 2002, nous sommes passés de 9 500 à 12 000 conseillers principaux d'éducation.

Au printemps dernier, le Premier ministre a créé, pour faire face à la crise, 5 000 postes de médiateurs de réussite scolaire. À la rentrée dernière, avec Brice Hortefeux, nous avons mis en place les équipes mobiles de sécurité, soit 500 postes nouveaux directement consacrés à la sécurité de nos établissements scolaires et placés auprès des recteurs.

Par conséquent, nous avons mis des moyens, monsieur le sénateur !

En réalité, la sécurité est aussi l'affaire de tous ! J'entends dire que, dans un lycée de 1 500 élèves, il n'y aurait que 11 surveillants. Certes, mais 180 adultes sont effectivement présents. La sécurité et la responsabilité doivent être partagées par l'ensemble des acteurs de la communauté éducative.

Monsieur le sénateur, je vous rejoins sur un seul point : nous devons agir simultanément dans toutes les directions, en matière aussi bien de prévention, d'éducation à l'école et de dissuasion, que d'accompagnement des personnels.

C'est précisément ce que nous avons décidé de faire en agissant à la fois sur la dissuasion, en amont, et sur la formation de nos personnels d'encadrement. Ainsi, avant la fin de l'année, les 400 chefs d'établissement les plus sensibles bénéficieront d'une formation à la gestion de crise. Dans l'académie de Créteil, nous avons décidé de mettre en place des stages à la tenue de classe.

Vous le voyez, l'autorité à l'école est aussi une vraie préoccupation, parce que trop d'élèves n'ont pas, en dehors de l'école, une autorité qui leur fait face. Nous sommes donc totalement mobilisés sur cette question.

En revanche, j'y insiste, la sécurité est l'affaire de tous. Monsieur le sénateur, vous serez le bienvenu aux états généraux de la sécurité à l'école, et nous écouterons vos propositions !

# Questions d'actualité...

## Renouvellement des papiers d'identité

par François REBSAMEN, sénateur de la Côte-d'Or

[Séance publique du jeudi 18 février 2010]

Ma question va compléter celle de notre collègue Alain Gournac. Je suis très heureux de constater que ce problème est également évoqué sur les travées de l'UMP et que de nombreux parlementaires s'en soucient. Cela évitera à M. Copé de créer un groupe de travail pour vérifier tous les cas que vous avez cités, cher collègue Gournac. Ma question s'adresse à M. le ministre de l'intérieur. En son absence, j'espère que Mme le garde des sceaux me fera l'honneur de me répondre.



De nombreux Français, ainsi que M. Gournac vient de le souligner, doivent faire face à une situation souvent intolérable et aberrante, en tout cas toujours très pénible, lors du renouvellement de leurs documents d'identité. Ils doivent en effet apporter la preuve à l'administration qu'ils sont réellement français même s'ils sont reconnus citoyens français à part entière, pour certains depuis des décennies. Sensibilisé à ce problème, le ministre de l'intérieur, avec qui je m'en suis entretenu, a pris en effet une circulaire au mois de décembre pour demander à l'administration de faire preuve de plus de souplesse à l'égard de nos compatriotes qui sont manifestement français.

Mais je le dis clairement, madame le garde des sceaux, cela n'est pas suffisant. Ce que nous voulons, c'est que l'on inverse la charge de la preuve. À la présomption insupportable d'usurpation de nationalité française qui pèse

sur des milliers de nos compatriotes, je souhaite, avec les collègues de mon groupe, et plus largement, je l'espère, avec l'ensemble des membres de cette assemblée, que nos compatriotes qui ont déjà eu des cartes d'identité ou des passeports en bonne et due forme délivrés par l'administration française soient considérés a priori comme des Français et non l'inverse, à charge pour l'administration, si nécessaire, d'apporter la preuve contraire.

Rien de plus facile pour l'administration que de vérifier qu'un Français qui a perdu ou s'est fait voler ses papiers – cela arrive – a bien la possession d'état de Français. Il suffit en effet à l'administration préfectorale de cliquer sur le fichier central des cartes d'identité ou sur celui des passeports pour le vérifier.

Ma question est donc la suivante : quand allez-vous prendre un nouveau décret qui simplifierait la démarche administrative de milliers de Français en inversant la charge de la preuve et en leur évitant l'humiliation d'avoir à prouver qu'ils sont français alors qu'ils le sont réellement souvent depuis de très nombreuses années ?

**Réponse de Mme Michèle Alliot-Marie, ministre d'État, garde des sceaux, ministre de la justice et des libertés.**

Monsieur Rebsamen, j'ai effectivement déjà anticipé la réponse à votre question dans celle que j'ai faite à M. Gournac. Cela est révélateur du fait que le Gouvernement, comme certainement aussi tous ceux qui siègent dans cette assemblée, est fidèle au principe républicain selon lequel les Français sont égaux devant la loi.

Dans le même temps, vous le savez sans doute, le Gouvernement agit sans arrêt pour simplifier les démarches administratives de nos concitoyens, parce qu'un État moderne, c'est cela aussi.

Pour répondre très précisément sur le calendrier que vous avez évoqué, je vous ai dit ce qu'avait déjà fait le ministre de l'intérieur ; la modification des textes réglementaires est en cours ; le Conseil d'État doit être saisi la semaine prochaine du projet de décret qui a été annoncé par Brice Hortefeux le 10 février dernier.

Ce texte va permettre d'inscrire dans notre droit la simplification qui a commencé à se mettre en place dans les faits ; en particulier, puisque c'était un élément de votre question, le demandeur qui produit un titre sécurisé n'a plus désormais à justifier de sa nationalité.

Pourquoi, madame, n'avez-vous pas favorisé ce changement quand vous étiez au pouvoir ?

Voilà, monsieur Rebsamen, une réponse positive à votre question.

# Questions d'actualité...

## Audiovisuel public

par David ASSOULINE, sénateur de Paris

[Séance publique du jeudi 18 février 2010]

**M**a question s'adresse à M. le ministre de la culture et de la communication. Ici même, il y a un peu plus d'un an, nous, la gauche, quittions l'hémicycle... après avoir déclaré : « en ordonnant à France Télévisions de mettre en application une réforme avant qu'on en débâte au Sénat, la ministre bafoue la démocratie parlementaire ». En effet, M. de Carolis avait cru bon d'obtempérer à « une instruction ministérielle illégale » - je cite le Conseil d'État, qui nous donne raison aujourd'hui - car la suppression de la publicité - je cite encore le Conseil d'État - « portant atteinte aux ressources du groupe qui sont un élément de son indépendance, ne pouvait relever que de la compétence du législateur ». Comprenez que l'on revienne sur ce sujet. Ici même, quelles que soient les travées sur lesquelles nous siégeons, nous avons tous subi une humiliation de notre fonction. C'était comme un petit coup d'État ; c'est très grave !



Nous méritions pourtant d'être écoutés : nous affirmions que le dispositif censé assurer le périmètre et le financement pérenne du service public de l'audiovisuel était bancal, comme la « taxe télécoms » qui devait rapporter 350 millions sur les 450 millions d'euros promis à France Télévisions. Et voilà qu'elle est aujourd'hui interdite par la Commission européenne !

Alors que les caisses de l'État sont vides, comment allez-vous trouver l'argent ? Peut-être - et cela serait raisonnable - en ne supprimant pas

la publicité avant 20 heures, comme c'est prévu en 2011.

Aussi, pourquoi vous empressez-vous de privatiser la régie publicitaire si performante de France Télévisions qui a, en 2009, récolté 420 millions d'euros ? Le savoir-faire et la compétence de ses personnels sont un patrimoine du service public. Pourquoi cela devrait-il être bradé ?

À l'évidence, une telle décision n'est ni prudente sur le plan économique ni juste. Et pourquoi céder la régie pour un prix modique à Stéphane Courbit, homme d'affaires proche du Président de la République - il était au Fouquet's ! qui a fait fortune dans la télé-réalité... et qui mise sur les jeux en ligne, pour lesquels nous devons aussi légiférer « à la hussarde » dans quelques jours ?

Je vous suggère une réponse, qui me semble raisonnable et rationnelle : quand on s'assied sur la démocratie parlementaire, quand on fragilise le service public et qu'on porte atteinte à l'indépendance des médias, quand on privilégie les amis, c'est que l'intérêt général n'est plus le fondement de la décision publique.

Qu'en pensez-vous, monsieur le ministre ?

**Réponse de M. Frédéric Mitterrand, ministre de la culture et de la communication.**

Monsieur Assouline, la loi supprimant la publicité à la télévision, promulguée le 5 mars 2009, a été validée par le Conseil constitutionnel. L'avis du Conseil d'État porte sur la procédure, et non sur le fond.

En tout état de cause, cette loi est désormais appliquée à la satisfaction générale, 70 % des téléspectateurs sondés ayant approuvé la suppression de la publicité à la télévision pour les programmes du soir, qui sont actuellement les seuls concernés. C'est une première réponse à la première partie de votre question.

La suite de votre question porte sur la vente de la régie publicitaire de France Télévisions. À quoi bon garder une régie publicitaire dans une chaîne de télévision dès lors qu'il est prévu de supprimer la publicité ?

Par ailleurs, cette régie publicitaire est extrêmement performante et compte un certain nombre d'agents qui sont réputés pour leur efficacité et leur connaissance du marché publicitaire.

La vocation de France Télévisions n'est pas de gouverner une régie publicitaire dont elle n'a plus que faire. France Télévisions a donc décidé de vendre cette régie, en recourant à un processus encadré. Le conseil d'administration de France Télévisions, dans lequel siègent des parlementaires, des représentants de l'État et des représentants des syndicats, a choisi, le 5 février dernier, d'engager des négociations avec la société LOV, acronyme des initiales des enfants du président de ladite société, associée à Publicis. Cette société s'est fermement engagée à maintenir l'emploi de l'ensemble des salariés de la régie publicitaire. Parmi les six sociétés en lice, elle était celle qui présentait les meilleures garanties en termes de protection de l'emploi, l'une des exigences les plus importantes du service public.

Laissons le processus se poursuivre. France Télévisions et son conseil d'administration vont le suivre de très près et l'encadrer. Enfin, concernant la taxe qui est incriminée par la Commission européenne, je rappelle simplement qu'elle sert à abonder le budget de l'État et que celui-ci reverse ensuite à France Télévisions. Mais aucun lien organique officiel n'est établi entre l'argent qui rentre et celui qui sort.

# Communiqué de presse

## Les Sénateurs Socialistes obtiennent l'ouverture au public pour les nominations présidentielles

**B**ernard Frimat, Vice-Président du Sénat, souhaite exprimer au nom du groupe socialiste sa satisfaction d'avoir réussi à imposer le caractère public des auditions qu'effectuera le Parlement des personnalités nommées par le Président de la République.

En effet, si l'initiative socialiste s'est heurtée initialement au refus de la majorité sénatoriale, Bernard Frimat constate qu'aujourd'hui la droite s'est finalement convertie au point de vue socialiste. Il s'agit là d'une question éminemment démocratique car chaque citoyen doit pouvoir apprécier la légitimité de ces nominations.

diffusion le 25 février 2010

# Communiqué de presse

## Libéralisation des jeux en ligne : l'intérêt privé au détriment de la santé publique

**L**e Groupe socialiste du Sénat votera contre le projet de loi visant à réguler le marché des jeux et paris sportifs en ligne, examiné par le Sénat mardi 23 et mercredi 24, qui casse le monopole actuellement détenu par la Française des Jeux et le PMU sur les jeux en dur. Il propose de soumettre l'ensemble des jeux en ligne dont les opérateurs seront agréés par la future autorité indépendante, à une fiscalité très allégée.

Le Groupe socialiste du Sénat condamne l'adoption de ce projet, car, sous prétexte de répondre à des pseudo-obligations européennes (arrêt de septembre 2009 de la Cour de Justice des Communautés Européennes laisse les Etats membres libres d'organiser les jeux en ligne en situation concurrentielle ou de monopole) et à une nécessité de régulation, le texte opère une libéralisation du secteur des jeux d'argent **qui va permettre de livrer à quelques intérêts privés le marché des jeux en ligne** au lieu de s'appuyer sur les deux monopoles existant pour les jeux « en dur ».

Le Groupe socialiste du Sénat souligne que le **mécanisme de fiscalité allégée prévu va diminuer les recettes de l'Etat (-2 milliards d'euros)**, dès l'entrée en vigueur de la loi, sans assurer de financement pérenne au mouvement sportif et de répartition équitable des moyens en son sein.

En outre, ce projet de loi qui prétend avoir pour vocation de lutter contre l'addiction portera, en fait, gravement atteinte à la santé publique, en poussant les joueurs, isolés et vulnérables devant un écran, à la dépendance au jeu.

De plus, ce texte ouvre les vannes à un déferlement publicitaire très préjudiciable au public jeune et aux catégories les plus modestes.

Le gouvernement a souhaité voir le texte adopté au plus vite, l'enjeu étant de l'appliquer pour la Coupe du monde de foot qui débutera en juin 2010 et pourra donner lieu à des paris en ligne, sources d'une manne considérable.

**Le Groupe socialiste regrette que la pression de l'instant empêche le législateur de traiter ce projet de loi avec toute l'attention et le sérieux souhaitable**

diffusion le 24 février 2010

# Communiqué de presse

## Jean-Pierre Bel s'est entretenu avec le Chef de l'opposition afghane, M. Abdullah

**L**e président du Groupe socialiste, Jean-Pierre Bel et le sénateur de la Nièvre, Didier Boulaud, ont rencontré, le 23 février 2008, le Dr. Abdullah Abdullah, candidat lors de l'élection présidentielle du juin 2009, chef de l'opposition afghane accompagné, de quatre députés de la Wolesi Dzirga, l'Assemblée nationale d'Afghanistan. Le Dr. Abdullah Abdullah est en France à l'invitation de la Fondation Jean-Jaurès.

Le Dr. Abdullah Abdullah a informé le Président Bel de l'intention de son nouveau parti, la Coalition pour le changement et l'espoir, de concourir aux élections législatives de septembre prochain, « élections qui doivent être saines et transparentes » en présentant des candidats de son mouvement « dans toutes les régions du pays ».

Madame la députée Shafiqha Noori, député de Kaboul, a évoqué les difficultés rencontrées par les femmes en Afghanistan et manifesté son souhait de persévérer dans la voie démocratique.

S'en est suivi un échange de vues sur la problématique afghane et régionale ; ont été notamment évoqués les différentes voies de sortie de ce conflit ainsi que la contribution européenne et française à la reconstruction de l'Afghanistan.

Le Président Jean-Pierre Bel a salué les efforts des démocrates afghans pour construire une issue politique à la crise afghane.

diffusion le 23 février 2010

# Communiqué de presse

## Expulsion de Najlae Lhimer : il faut reconsidérer une décision injuste et humainement contestable

**J**ean-Pierre Sueur, sénateur du Loiret, a interpellé François Fillon au sujet des conditions dans lesquelles Mademoiselle Najlae LHIMER a été expulsée vers le Maroc, lors d'un rappel au règlement en séance publique.

Il est revenu sur les circonstances précises de cette expulsion en fustigeant la politique du gouvernement à l'égard des femmes en situation irrégulière et victime de violence familiale.

En effet, il aurait été humain et justifiable que le temps soit pris pour assister Mademoiselle LHIMER et lui apporter la protection nécessaire plutôt qu'une mesure d'expulsion expéditive. Car s'agissant d'une lycéenne, il est étonnant que celle-ci ait pu être expulsée sans que les responsables de l'Éducation Nationale et de son établissement scolaire n'aient été consultés.

Jean-Pierre Sueur a également demandé, dans un courrier adressé au Premier Ministre, que **les décisions prises à l'encontre de Mademoiselle Najlae LHIMER soient reconsidérées**. Il serait juste et conforme à la protection que la France doit aux femmes victimes de violence et à la protection qu'elle doit aussi aux élèves qu'elle scolarise dans ses lycées que Mademoiselle Najlae LHIMER puisse bénéficier d'un visa pour achever ses études et pour lui permettre de préparer son CAP puis son baccalauréat professionnel.

diffusion le 23 février 2010

# Communiqué de presse

## Projet de loi relatif à l'action extérieure de l'Etat : les Sénateurs Socialistes votent contre cette politique timorée

**L**e Groupe socialiste du Sénat considère que le projet de loi sur l'action extérieure de l'Etat ne permet pas au gouvernement, en l'absence des moyens budgétaires nécessaires, d'élaborer et mettre en place une véritable politique culturelle tournée vers le monde et ouverte à la diversité culturelle et linguistique.

Il considère que le montage institutionnel contenu dans ce projet de loi ne peut pas tenir lieu de politique.

Avec cette réforme le ministère des affaires étrangères devait donner un signal positif à tous ceux qui, en France et nombreux à l'étranger, attendent un sursaut de la France dans le domaine culturel, scientifique et universitaire.

Il considère que l'objectif du gouvernement devait être de réaffirmer le rôle de la puissance publique dans la conduite stratégique de l'action extérieure.

Face à la politique si peu ambitieuse du gouvernement, les sénateurs du Groupe socialiste ont voté contre ce projet de loi.

diffusion le 23 février 2010

# Communiqué de presse

## Le Groupe socialiste dépose une proposition de loi visant à permettre une meilleure représentation des Femmes dans la direction des sociétés anonymes par la réduction du cumul des mandats des administrateurs

**N**icole Bricq, sénatrice de Seine-et-Marne, vice-présidente de la commission des Finances, Michèle André, sénatrice du Puy-de-Dôme, Présidente de la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes, et Richard Yung, sénateur représentant les Français établis hors de France, ont déposé, au nom du groupe socialiste, **une proposition de loi relative aux règles de cumul et d'incompatibilité des mandats sociaux dans les sociétés anonymes et à la représentation équilibrée des femmes et des hommes au sein des conseils d'administration et de surveillance.**

Afin de favoriser **une prise en compte du long terme dans la gestion des sociétés anonymes, de parer aux possibilités de conflits d'intérêts** et de permettre une meilleure représentation des femmes en termes de pouvoir économique décisionnel, cette proposition de loi a pour objectif **de renforcer l'indépendance et l'implication des mandataires sociaux** dans les instances dirigeantes de ces sociétés en limitant au préalable le cumul de leurs mandats d'administrateurs à trois.

Elle limite par ailleurs le nombre de dérogations qui permettent effectivement de cumuler dans les filiales des mandats d'administrateurs exécutifs ou non, non comptabilisés jusqu'alors.

**Les sénateurs socialistes proposent, par ailleurs, l'impossibilité de cumuler un mandat social, exécutif ou non, dans une société publique et une société privée.**

Enfin, cette proposition de loi propose, à l'exception des entreprises qui emploient moins de 250 salariés et qui réalisent un chiffre d'affaires annuel inférieur à 50 millions, **d'atteindre en six ans un objectif de composition des conseils d'administration ou de surveillance des entreprises, privées ou publiques, d'un minimum de 40 % d'administrateurs de chaque sexe** en passant par une étape intermédiaire de 20% au bout de trois ans.

diffusion le 18 février 2010

# Communiqué de presse

## Prolongation pour un an de la durée d'expérimentation des schémas régionaux de développement économique

**L**e Groupe socialiste du Sénat se félicite de l'adoption de son amendement à la loi de finances rectificative pour 2010, tendant à prolonger d'un an la durée d'expérimentation des schémas régionaux de développement économique, lors du débat en séance publique le mardi 16 février.

Ces schémas, instaurés par la loi du 13 août 2004, pour une durée initialement prévue de 5 années (2004 2009) doivent faire l'objet d'un bilan. Celui-ci ne pourra avoir lieu, au minimum, avant la fin du premier semestre 2010.

Par conséquent, il était pertinent, avant de pérenniser, le cas échéant, ce dispositif, de le proroger d'une année -2010- afin d'une part, de disposer de ce bilan et d'autre part d'éviter de priver durant une année (celle du renouvellement des conseils régionaux) de fondement juridique cette forme de coopération entre collectivités territoriales.

A l'heure, où les cofinancements sont la cible des critiques du gouvernement, ce dispositif permet d'encadrer leur mise en œuvre, en favorisant la concertation, dans le domaine économique, entre les collectivités locales.

De plus, l'article 35 du projet de loi de réforme des collectivités territoriales, discuté tout récemment par le Sénat, prévoit que, dans un délai de 12 mois après son adoption, une loi devra « préciser les compétences des régions et des départements ainsi que les règles d'encadrement des cofinancements entre les collectivités territoriales ».

Cette loi ne pourra être adoptée au minimum avant l'été 2011.

Dans l'attente de cette loi, l'amendement du Groupe socialiste du Sénat, permettra de poursuivre, pendant une durée limitée à une année, les mécanismes de concertation actuels, sans pour autant préjuger des conclusions des débats à venir.

diffusion le 17 février 2010



## **Le 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](mailto:a.krai@senat.fr)

Reprographie : Sénat