



B u l l e t i n
du Groupe Socialiste
du Sénat

n° 168

Jeudi 3 février 2011

**Ouverture du nouveau site internet
du Groupe socialiste**

<http://www.senateurs-socialistes.fr/>

L'Edito du Président...	3
Notes d'information sur...	4
Interventions des sénateurs...	28
Questions cribles...	101
Questions d'actualité au Gouvernement...	112
Communiqués de presse...	118



Groupe Socialiste du Sénat

S O M M A I R E

3 L'EDITO DU PRÉSIDENT...

4 NOTES D'INFORMATION SUR...

- Défenseur des droits
- Garde à vue
- Proposition de directive relative aux droits des consommateurs
- Proposition de résolution sur le marché du lait
- Projet de loi d'adaptation de la législation au droit de l'Union européenne en matière de santé, de travail, de communications électroniques
- Partenariats de défense : France / Gabon

28 INTERVENTIONS...

✎ **Débat sur les questions de politique étrangère** : interventions de Jean-Louis CARRERE, Jacques BERTHOU et Jean-Etienne ANTOINETTE

✎ **LOPPSI II 2e lecture** : interventions d'Alain ANZIANI, Virginie KLES et Alima BOUMEDIENE-THIERY

✎ **Responsabilité pénale des personnes atteintes d'un trouble mental** : interventions de Jean-Pierre MICHEL, Christiane DEMONTES et Alima BOUMEDIENE-THIERY

✎ **Enfants franco-japonais** : interventions de Richard YUNG et Claudine LEPAGE

✎ **Assistance médicalisée pour mourir** : interventions de Jean-Pierre GODEFROY, Ronan Kerdraon, Patricia Schillinger, Jean Desessard et Didier Guillaume

✎ **Mandat des conseillers à l'Assemblée des Français à l'étranger** : intervention de Richard YUNG

✎ **Alimentation en eau et assainissement** : intervention de Paul Raoult

✎ **Patrimoine monumental de l'Etat** : intervention d'Yves Dauge

✎ **Statut général des fonctionnaires des communes polynésiennes** : interventions de Richard Tuheiaava et Bernard Frimat

✎ **Indépendance des rédactions** : interventions de David Assouline, Marie-Christine Blandin et Claude Berit-Debat

✎ **Médecine du travail** : interventions de Jean-Pierre Godefroy, Marie-Christine Blandin et Jacqueline Alquier

101 QUESTIONS CRIBLES...

- **Outre-mer et Europe** par Serge Larcher, Georges Patient, Jacques Gillet et Jean-Etienne Antoinette

- **Utilisation du «Flashball» et du «Taser»** par les forces de police par Charles Gautier, Dominique Voynet et Alima Boumediene-Thiery

112 QUESTIONS D'ACTUALITÉ AU GOUVERNEMENT...

- **Politique étrangère** par Jean-Pierre Sueur

- **Santé** par François Marc

- **Santé** par Marie-Christine Blandin

118 COMMUNIQUES DE PRESSE...

- Le Groupe socialiste du Sénat exprime sa ferme opposition au projet de loi relatif à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité

- Les sénateurs socialistes demandent une journée nationale de la laïcité

L'édito du Président...

Pour un Sénat défenseur des droits et des libertés

L'actualité la plus récente le prouve une nouvelle fois : nous avons, plus que jamais, besoin d'un Sénat qui joue pleinement son rôle de défenseur des droits et des libertés publiques. En effet, ces droits et libertés sont fragiles dans notre pays, et fragilisés chaque jour un



peu plus par la pratique du pouvoir en place. Constaté cela, ce n'est pas tomber dans la polémique facile. C'est tout simplement porter dans le débat public ce que de nombreuses autorités et associations nous disent dans leurs rapports : les autorités administratives indépendantes, les autorités européennes compétentes en matière de Droits de l'Homme et les associations de défense de ces droits dressent ainsi, année après année, un diagnostic implacable de l'état des libertés dans notre pays.

Dans un tel contexte, le Sénat doit renouer avec l'une de ses missions fondamentales et traditionnelles : en particulier celle de défendre les droits proclamés par la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen.

A cet égard, le Sénat se montre aujourd'hui trop souvent hésitant.

C'est vrai pour les débats relatifs au Défenseur des droits. Certes, le Sénat a gommé certains aspects choquants du projet de loi, notamment en refusant l'intégration du contrôleur général des lieux de privation de liberté dans le champ de compétences du futur Défenseur. Pourtant, les grands équilibres du texte demeurent inchangés, car notre haute assemblée n'a pas assumé

de jouer son rôle jusqu'au bout, malgré le travail approfondi de nos collègues du groupe socialiste sur ce dossier.

Il y a fort à craindre qu'il en soit de même, demain, lors des débats à venir sur le projet de loi portant réforme de la garde à vue. A nous, en conséquence, d'œuvrer sans relâche. Dans le cadre de nos travaux législatifs, il faut continuer à parler fort et porter des propositions alternatives. Et lors des questions au Gouvernement, rappelons sans relâche l'ardente obligation à faire prévaloir les Droits de l'Homme : en politique intérieure, pour la réforme de la garde à vue et, bien sûr, dans le cadre de la politique migratoire ; et en politique internationale, où l'intérêt supérieur de la France commande aujourd'hui d'être aux côtés des peuples qui se battent pour leur liberté.

Jean-Pierre BEL

Note d'information sur...

Défenseur des droits

(projet de loi organique et projet de loi - 2e lecture)

L'Assemblée nationale a adopté en première lecture les projets de loi organique et simple relatif au Défenseur des droits, le 18 janvier 2011 par 304 voix pour et 208 contre. On relève un vote contre et 2 abstentions dans le groupe UMP et 3 abstentions et un vote pour dans le groupe socialiste, radical citoyen et divers gauche.

Les craintes formulées par le groupe socialiste du Sénat ont été confirmées et se sont même amplifiées après le passage du texte à l'Assemblée nationale.

Envisagé initialement pour ne regrouper que trois autorités administratives indépendantes, le Médiateur de La République, le Défenseur des enfants et la CNDS, le Défenseur des droits a vu ses compétences enfler au cours de la navette pour se voir attribuer par la majorité du Sénat les missions de la HALDE et par la majorité de l'Assemblée nationale, les missions du Contrôleur général des prisons.

On a même assisté, au cours de ce processus évolutif à une fusion dans l'absorption puisque, à l'initiative de MM Vanneste et Dosière, et contre l'avis du rapporteur et du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté par 26 voix contre 22, le regroupement des missions de la CNDS et du Contrôleur.

La fonction du Défenseur des droits telle qu'elle existe à ce stade du débat ne laisse pas d'inquiéter. De nombreux observateurs ont parlé d'une « occasion manquée », d'une « belle idée gâchée ».

On assiste en réalité à une action préméditée à l'œuvre car cette réforme reprend le cadre d'intervention du Défenseur des droits, tel que l'a fixé le constituant en 2008, à l'article 71-1 de la Constitution : le Défenseur des droits veille au respect des droits et libertés par les administrations de l'État, les collectivités territoriales, les établissements publics, ainsi que par tout organisme investi d'une mission de service public.

Cette rédaction est le fruit des travaux du Sénat lors de l'examen du projet de loi constitutionnel. Initialement, le projet de loi constitutionnel se contentait de ne viser que le « fonctionnement du service public ».

C'est bien la majorité du Sénat qui, non dénuée d'arrière-pensées, a souhaité donner au législateur organique la latitude la plus large possible pour envisager le regroupement de toutes les autorités administratives indépendantes sous l'égide du Défenseur des droits. Ainsi, dès 2008, l'affaire était entendue et il n'est pas étonnant que le Sénat ait été la première assemblée saisie sur ces projets de loi.

Cette réforme est donc viciée dès l'origine même si le législateur organique n'est pas tenu d'appliquer dans toute sa plénitude les possibilités qu'offre la Constitution issue de la révision de 2008 comme nous l'avons constaté au Sénat qui n'a pas appliqué la procédure du temps programmé pour l'organisation de ses débats publics, contrairement à l'Assemblée nationale. Cette réforme est également altérée par les conditions de nomination du Défenseur des droits. Ce dernier est nommé en Conseil des ministres sur proposition du Président de la République après avis négatif des trois cinquièmes des commissions compétentes des assemblées alors que les sénateurs socialistes ont souhaité dès le début conforter l'indépendance du Défenseur des droits par une nomination à la majorité positive des trois cinquièmes des membres du Parlement.

Ce défaut d'origine, qui est également le résultat de la révision constitutionnelle de 2008, est apparu manifeste dans le débat de première lecture à l'Assemblée nationale lorsqu'il a été question de la définition des modalités de désignation des adjoints du Défenseur des droits. Les députés socialistes ont proposé que ces derniers soient désignés par les commissions parlementaires à la majorité qualifiée afin d'éviter que ces nominations ne soient seulement le fait du prince.

Au final, les adjoints seront nommés par le Premier ministre, sur proposition du Défenseur.

Après une lecture dans chaque assemblée, on se retrouve avec une instance hybride et sans identité propre comme si la majorité n'assumait pas totalement les conséquences de son projet en matière de défense des libertés publiques.

Cette contradiction est illustrée par le fait que le Sénat et l'Assemblée nationale ne veulent pas se voir reprocher la disparition de cinq autorités indépendantes et ont institués autant d'adjoints et de collègues qu'il existe de compétences du Défenseur. Ils sont allés jusqu'à nommément identifier le Défenseur des enfants ; ils ont acceptés que l'on mentionne dans la loi « l'intérêt supérieur » de ces jeunes personnes ; ils ont permis qu'il soit saisi directement et qu'il continue à publier son rapport annuel à l'occasion de la journée internationale des droits de l'enfant. Mais au final, il demeure un adjoint parmi les autres et agit par délégations consenties par le Défenseur des droits. Il n'est même pas membre de droit et encore moins vice-président du collège appelé à intervenir sur cette compétence.

De plus, le résultat de ce mauvais placage de droits existants sur une nouvelle institution à la côte mal taillée entretient un sentiment de malaise et d'incompréhension. Il insinue l'idée qu'il existerait en matière de libertés fondamentales une hiérarchie et des priorités. Or il existe pour chacune des compétences placée sous l'égide du Défenseur une spécificité qui faisait justement l'intérêt et la force des autorités indépendantes actuelles.

Le groupe socialiste du Sénat, en première lecture s'est opposé à la logique uniformisante de la présente réforme. Il a souhaité que soit maintenu les diverses autorités administratives indépendantes existantes. Il a préconisé de faire du Défenseur des droits un super Médiateur de la République.

On a vu également dans ce débat en première lecture, à l'Assemblée nationale, l'adoption de nombreuses dispositions sans lien direct avec le Défenseur des droits. Ainsi, le Gouvernement a fait adopter toute une série de dispositions dans le projet de loi simple relatives à la CNIL. C'est dans ce cadre, qu'il a été prévu une incompatibilité entre le président de la commission et un mandat électif national. En revanche, l'amendement tendant à inscrire une limite d'âge pour l'exercice des fonctions de Défenseur des droits n'a pas été adopté.

Je vous invite à consulter la note détaillée sur l'extranet du site du groupe socialiste : <http://www.senateurs-socialistes.fr> ou l'obtenir auprès du collaborateur du groupe à l'adresse suivante : j.partouche@senat.fr

Note d'information sur...

Projet de loi relatif à la garde à vue

(Projet de loi n° 2855 note avant la 1ère lecture Sénat)

O bjet : l'explosion du nombre des gardes à vue (792 093 gardes à vue en 2009) a changé la nature de cette procédure. Elle n'est plus réservée à certains habitués, elle peut concerner n'importe qui et peut être mise en œuvre pour à peu près n'importe quel fait. Le projet de loi de loi déposé par le Gouvernement le

13 octobre dernier n'a été conçu que pour répondre à minima aux exigences du Conseil constitutionnel dans sa décision du 30 juillet 2010 qui, saisi de questions prioritaires de contrôle de la constitutionnalité, avait déclaré les articles régissant la garde à vue de droit commun non conforme aux normes européennes. Il a toutefois reporté au 1er juillet 2011 la date d'abrogation des dispositions en cause pour laisser au parlement le temps de voter une nouvelle loi. Un arrêt de la Cour européenne des droits de l'Homme du 14 octobre 2010 et les trois arrêts de la Cour de cassation le 19 octobre 2010 ont rendu ce projet de loi partiellement obsolète. Les améliorations introduites en 1ère lecture par l'Assemblée Nationale n'ont pas rétabli cette conformité.

Calendrier :

- **1ère lecture AN** 18, 19,20 et 26 janvier Rapporteur Ph. Gosselin Rapport n° 3040
Audition du Garde des Sceaux au Sénat en commission le 15 février 2011
Examen en commission au Sénat le 16 Février 2011 du rapport de F. Zocchetto
Examen en séance publique envisagé la 1ère semaine de mars
Responsables du texte pour le Groupe Socialiste du Sénat : Alain Anziani, Jean Pierre Michel, Jean Pierre Sueur

Contexte, droit actuel et analyse du projet de loi

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 792 093 gardes à vue en 2009 – alimente depuis quelques années 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 rendus, certes pas contre la France, 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 la Convention européenne des droits de l'homme. Dans sa décision Salduz contre la Turquie du 27 novembre 2008, confirmée par la suite, la Cour européenne des droits de l'Homme a estimé que la Turquie avait violé l'article 6 de la Convention européenne dans une affaire où une personne avait été condamnée sur la base de ses seuls aveux obtenus en garde à vue sans l'assistance d'un avocat.

La question de l'application de cette jurisprudence à la France a fait l'objet de grands débats. Certains juges des libertés et de la détention ont refusé de placer en détention des personnes présentées à l'issue de gardes à vue au cours desquelles elles avaient avoué, au motif que ces personnes n'avaient pu bénéficier de l'assistance d'un avocat pendant la garde à vue. Des gardes à vue ont été annulées sur ce même motif.

Saisi par la Cour de cassation, dans les conditions prévues à l'article 61-1 de la Constitution, d'une question prioritaire de constitutionnalité, **le Conseil constitutionnel a rendu le 30 juillet 2010 une décision concernant la garde à vue.**

Le Conseil affirme (c. 15 à 18) que le dévoiement du recours à la garde à vue et le recul du judiciaire au profit du policier sont le résultat de choix politiques qui ont déséquilibré notre procédure pénale : contournement des juges d'instruction, généralisation du traitement en temps réel, culture de l'aveu, banalisation de l'attribution de la qualité d'officier de police judiciaire.

Le Conseil fait même référence – pour la première fois en ce qui concerne la garde à vue – au principe constitutionnel de la sauvegarde de la dignité de la personne. Il rappelle à cet égard « qu'il appartient aux autorités judiciaires et aux autorités de police judiciaire compétentes de veiller à ce que la garde à vue soit, en toutes circonstances, mise en œuvre dans le respect de la dignité de la personne » et qu'ils doivent en tirer les conséquences dans le cas contraire (c. 20).

Enfin, le Conseil stigmatise, outre l'absence de critère lié à la gravité des infractions en cause et le défaut de notification au gardé à vue de son droit de garder le silence (notification supprimée par la loi dite « Perben 1 » du 4 mars 2002), l'impossibilité générale de bénéficier de « l'assistance effective d'un avocat » (c. 27 à 29).

Pour autant, cette décision pose trois problèmes majeurs, qui sont manifestement le fruit d'un compromis politique. D'abord, en différant la prise d'effet de sa décision, le Conseil place les justiciables dans une position aberrante. Selon son considérant 30, il ne sera pas possible de contester la constitutionnalité des gardes à vue prises avant le 1er juillet 2011, ce qui signifie que les personnes qui ont indirectement saisi le Conseil ne bénéficieront pas de sa décision et que la Constitution peut continuer à être impunément violée pendant onze mois au détriment de centaines de milliers d'autres !

Ensuite, en refusant de réexaminer la constitutionnalité des gardes à vue dérogatoires (criminalité organisée, terrorisme), le Conseil laisse paradoxalement subsister des textes dont l'usage s'est également banalisé.

Enfin, le Conseil a choisi – malgré le récent arrêt européen Medvedyev – de réaffirmer l'appartenance des magistrats du parquet à l'autorité judiciaire et leur compétence pour contrôler les gardes à vue (c. 26), confortant ainsi le pouvoir exécutif dans son refus d'assurer l'indépendance du ministère public.

Pour tenir compte de la décision du Conseil constitutionnel, le Gouvernement a déposé le 13 octobre 2010 un projet de loi relatif à la garde à vue.

Or, la Cour européenne des droits de l'Homme, le 14 octobre 2010, dans un arrêt Brusco rendu contre la France, a rappelé « que la personne placée en garde à vue a le droit d'être assistée d'un avocat dès le début de cette mesure ainsi que pendant les interrogatoires, et ce à fortiori lorsqu'elle n'a pas été informée de son droit de se taire ».

C'est la première fois que la France est directement condamnée par la Cour européenne des droits de l'Homme au sujet de la garde à vue. En revanche, elle avait été indirectement mise en cause par les deux arrêts précédemment visés : arrêt Salduz contre la Turquie du 27 novembre 2008 et Dayanan également contre la Turquie du 13 décembre 2009.

Par ailleurs, **dans trois arrêts du 19 octobre 2010, la Chambre criminelle de la Cour de cassation**, statuant en formation plénière, a décidé que les règles actuelles de la garde à vue étaient contraires à la Convention européenne des droits de l'homme.

Ces décisions rappellent que, sauf exceptions justifiées par des raisons impérieuses tenant aux circonstances particulières de l'espèce, et non à la seule nature du crime ou délit reproché (y compris dans le cas des régimes dérogatoires : criminalité organisée, trafic de stupéfiants et terrorisme), toute personne soupçonnée d'avoir commis une infraction doit, dès le début de la garde à vue, être informée de son droit de se taire et bénéficier, sauf renonciation non équivoque, de l'assistance d'un avocat et non de la seule présence de ce dernier.

La Cour de cassation donne raison à la cour d'appel d'Agen qui avait énuméré le 15 mars dernier, les droits de la défense : « discussion de l'affaire, organisation de la défense, recherche des preuves favorables à l'accusé, préparation des interrogatoires, soutien de l'accusé en détresse, contrôle des conditions de détention ».

Aussitôt déposé, le projet de loi du Gouvernement, après ces arrêts, devenait obsolète au regard de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme et de la Cour de cassation.

I – le projet de loi

C'est sous la contrainte et à minima que le Gouvernement a déposé le 13 octobre 2010 le présent projet de loi, devenu partiellement obsolète la semaine suivante après les décisions de la Cour européenne des droits de l'Homme et de la Cour de cassation.

Le Gouvernement posait le principe de l'audition libre et le caractère subsidiaire de la garde à vue. Ainsi, hors les cas où la personne fait l'objet d'un mandat de recherche ou a été conduite par la force publique dans les locaux des services de police judiciaire, la nécessité de l'entendre sur les faits dont elle est soupçonnée n'impose pas son placement en garde à vue dès lors que la personne consent à être entendue librement. Ce consentement exprès doit alors être recueilli par un officier ou un agent de police judiciaire. Il doit être renouvelé à chaque nouvelle audition.

La garde à vue fait par ailleurs l'objet d'une définition précise. En matière délictuelle, cette définition limite désormais la garde à vue aux cas dans lesquels **une peine d'emprisonnement est encourue**, ce qui n'était aujourd'hui pas prévu lors de l'enquête préliminaire ou de l'instruction. Par ailleurs, les raisons permettant de recourir à cette mesure sont désormais énumérées par la loi (article 62-6) de façon limitative et restrictive, ce qui constitue une innovation majeure.

Les conditions légales de la garde à vue sont définies :

- permettre l'exécution des investigations impliquant la présence ou la participation de la personne ;
- garantir la présentation de la personne devant le procureur de la République aux fins de mettre ce magistrat en mesure d'apprécier la suite à donner à l'enquête ;
- empêcher que la personne ne modifie les preuves ou indices matériels ;
- empêcher que la personne ne fasse pression sur les témoins ou les victimes ainsi que sur leur famille ;
- empêcher que la personne ne se concerta avec d'autres personnes susceptibles d'être ses coauteurs ou complices ;
- garantir la mise en œuvre des mesures destinées à faire cesser l'infraction.

Les motifs de la garde à vue doivent par ailleurs être communiqués par les enquêteurs au procureur de la République lorsque ceux-ci l'avisent de la mesure. Ils doivent également être mentionnés dans le procès-verbal récapitulatif de la garde à vue.

Conformément aux exigences posées par le Conseil constitutionnel, **la notification du droit au silence de la personne gardée à vue est rétablie**, la personne devant être informée qu'elle a le choix, après avoir décliné son identité, de faire des déclarations, de répondre aux questions qui lui sont posées ou de se taire.

Le principe, fondamental, du respect de la dignité de la personne gardée à vue, est expressément énoncé.

Le texte prévoit **que le contrôle de la garde à vue est exercé par le procureur de la République**. Il apprécie si le maintien de la personne en garde à vue et, le cas échéant, la prolongation de cette mesure est nécessaire. Il assure la sauvegarde des droits reconnus par la loi à la personne gardée à vue et peut ordonner à tout moment que la personne gardée à vue soit présentée devant lui ou remise en liberté.

Il est prévu que **seul un officier de police judiciaire peut, d'office ou sur instruction du procureur de la République, placer en garde à vue une personne**.

Si la durée de la garde à vue demeure comme aujourd'hui de vingt-quatre heures, **la possibilité de prolongation pour une même durée par le procureur de la République est désormais limitée aux crimes ou aux délits punis d'une peine d'emprisonnement supérieure ou égale à un an**.

Cette prolongation ne peut être accordée qu'après présentation préalable de la personne à ce magistrat, cette présentation pouvant intervenir par un moyen de communication audiovisuelle. Elle peut cependant, à titre exceptionnel, être accordée par une décision écrite et motivée, sans présentation préalable.

La loi précise clairement les règles concernant la fin de la garde à vue, le procureur compétent pour contrôler la mesure, et la prise en compte des délais de garde à vue lorsque la mesure fait suite à une interpellation, à une audition libre.

Les droits de la personne gardée à vue font l'objet de dispositions spécifiques :

- La notification des droits, y compris par des formulaires et par un interprète, ainsi que l'information relative à la durée de la mesure.
 - Le droit de faire prévenir un proche ainsi que son employeur – alors qu'aujourd'hui il s'agit d'une alternative - est prévu ainsi que le droit d'être examiné par un médecin
- Les dispositions concernant le droit à l'assistance d'un avocat sont modifiées.
Le droit à s'entretenir avec un avocat pendant trente minutes au début de la garde à vue puis au début d'une éventuelle prolongation de la mesure, est maintenu.

À la différence du droit actuel, il est désormais prévu qu'à sa demande, l'avocat pourra consulter :

- le procès-verbal de notification de placement de la personne en garde à vue et de notification de ses droits ;
- les procès-verbaux d'audition de la personne gardée à vue qui ont déjà été réalisés.

Est par ailleurs institué le droit pour la personne gardée à vue à être **assistée par son avocat lors de ses auditions, et ce dès le début de la mesure**.

Toutefois, l'officier de police judiciaire peut demander au procureur de la République l'autorisation de ne pas faire droit, pendant une durée ne pouvant excéder **douze heures**, aux demandes de consultation des procès verbaux et d'assistance aux auditions par un avocat. L'autorisation ne peut ainsi être donnée que lorsqu'elle apparaît indispensable, en considération des circonstances particulières de l'enquête, soit pour permettre le bon déroulement d'investigations urgentes tendant au recueil ou à la conservation des preuves, soit pour prévenir une atteinte imminente aux personnes.

Il est enfin prévu qu'à l'issue du ou des entretiens avec le gardé à vue, ou à l'issue de la ou des auditions au cours desquelles il a été présent, l'avocat peut présenter des observations écrites qui seront alors jointes à la procédure.

S'agissant des mesures rendues indispensables par les nécessités de l'enquête, le projet de loi exige comme actuellement l'intervention d'un médecin requis pour procéder à des investigations corporelles internes sur une personne gardée à vue et prévoit que les fouilles à corps intégrales devront être décidées par un officier de police judiciaire et réalisées par une personne du même sexe.

S'agissant des mesures de sécurité destinées à vérifier que la personne gardée à vue ne détient aucun objet dangereux pour elle-même ou pour autrui, le texte prévoit qu'elles devront être limitativement énumérées par arrêté du ministre de l'intérieur.

Le projet de loi comporte également des dispositions diverses concernant la garde à vue.

Il s'agit notamment des dispositions sur le procès-verbal de garde à vue et le registre de garde à vue.

S'agissant de la rétention de **témoins** le projet de loi limite la durée de celle-ci à **quatre heures** et prévoit le cas où cette rétention se transforme en garde à vue, afin de prendre en compte la décision du Conseil constitutionnel.

Le projet de loi étend par ailleurs les nouvelles dispositions sur la garde à vue à l'enquête préliminaire et à l'instruction.

Par cohérence avec la possibilité pour l'avocat d'avoir accès à certains procès-verbaux au cours de la garde à vue, l'article 803-3 permettant la rétention d'une personne déférée pendant vingt heures dans un « petit dépôt » avant sa présentation devant un magistrat est complété afin de préciser que, dans cette hypothèse, l'avocat pourra demander à consulter l'intégralité du dossier de la procédure.

II – modifications apportées au texte par l'Assemblée Nationale en 1ère lecture

l'Assemblée Nationale a procédé à de nombreuses modifications :

- Elle a posé le principe de l'impossibilité d'incriminer une personne sur les déclarations faites hors la présence de son avocat en matière criminelle et correctionnelle ;
- Elle a supprimé le dispositif de l'audition libre ;
- Elle a précisé la définition de la garde à vue ;
- En commission, l'Assemblée Nationale avait confié le contrôle de l'exécution de la garde à vue au juge des libertés et de la détention ou, à défaut, au président du tribunal de grande instance ou son délégué ; en séance elle a rétabli les attributions du procureur de la République dans la direction et la première prolongation de la garde à vue dans les quarante-huit premières heures. Au-delà de ce délai, c'est le juge du siège, le juge des libertés et de la détention, qui devient compétent ;
- L'Assemblée Nationale, en commission, a supprimé la possibilité pour le procureur de la République de placer une personne en garde à vue ; seul un opj, peut le faire; en séance, l'Assemblée Nationale a rétabli la possibilité pour le procureur de la République de donner l'instruction à l'opj de placer en garde à vue ;
- Elle a précisé le droit au silence, ce dernier ne doit pas s'appliquer à la déclinaison de l'identité ;
- La circonstance insurmontable justifiant le report de l'appel d'un proche et de l'employeur devra figurer au procès-verbal de déroulement de la garde à vue ;
- Elle a précisé que, sauf décision contraire du médecin, l'examen médical doit être pratiqué à l'abri du regard et de toute écoute extérieures afin de permettre le respect de la dignité de la personne ;
- Elle a prévu le cas où l'avocat désigné assiste une autre personne concomitamment gardée à vue dans la même enquête : le procureur de la République, d'office ou saisi par l'opj peut demander au bâtonnier de désigner un autre défenseur ;

- Possibilité, pour l'avocat, de consulter le procès-verbal mais également le certificat médical ; institution d'un délai de carence de deux heures, avant l'expiration duquel la première audition de la personne gardée à vue ne pourra pas débiter afin de permettre l'arrivée de l'avocat. Par exception et en cas d'urgence, l'audition pourra commencer avant l'expiration de ce délai sur autorisation du procureur de la République ; pour les crimes ou délits punis d'au moins 5 ans d'emprisonnement, au report de 12 h déjà prévu par le présent article pourra s'ajouter un report allant jusqu'à 24 h prévu par le juge des libertés et de la détention ; possibilité pour l'avocat à la fin de l'audition de poser des questions, cette possibilité peut lui être refusée par l'opj ou l'apj si les questions sont de nature à nuire au bon déroulement de l'enquête ou à la dignité de la personne ; suppression du terme « confrontation » ;
- Droit de la victime de l'infraction à être assistée d'un avocat en cas de confrontation avec la personne gardée à vue qui est elle-même assistée d'un avocat ;
- Possibilité pour les personnes gardées à vue de conserver « certains objets intimes » en contrepartie de la signature d'une décharge ;
- L'Assemblée Nationale a précisé que les opj et apj sont compétents sur tout le territoire national ;
- Elle a précisé que la garde à vue en l'absence de rétention sous la contrainte n'est pas obligatoire à la suite d'une interpellation au cours d'une enquête de flagrance, à l'occasion d'une mesure de dégrisement ou à la suite des épreuves de dépistage lors des contrôles d'alcoolémie ou d'usage de stupéfiants ;
- Elle a réécrit l'art 12 relatif aux régimes dérogatoires de garde à vue : l'intervention de l'avocat peut être reportée, jusqu'à la 72ème heure de garde à vue en matière de trafic de stupéfiants et de terrorisme et jusqu'à la 48ème heure pour les autres infractions. Le report est subordonné à l'existence de raisons impérieuses tenant aux circonstances particulières de l'enquête. Dans le cadre d'une enquête préliminaire ou de flagrance, la décision relève du procureur de la République jusqu'à la 24ème heure de garde à vue, puis du juge des libertés et de la détention. Dans le cas d'une information judiciaire, la compétence appartient au juge d'instruction. En matière de terrorisme, le juge des libertés et de la détention pourra décider que la personne sera assistée d'un avocat désigné par le bâtonnier sur une liste d'avocats habilités ;
- Modification du régime de la retenue douanière pour tenir compte de la décision du Conseil constitutionnel du 22 septembre 2010 ;
- Possibilité de confier à un tiers de confiance une personne en état d'ivresse qu'il n'est pas nécessaire d'entendre après qu'elle a recouvré la raison ;
- S'agissant des règles applicables en matière d'exécution d'un mandat d'amener ou d'arrêt d'une personne recherchée interpellée à plus de 200 km du siège de la juridiction saisie, le juge des libertés et de la détention doit intervenir dans les 24 heures ;
- Extension de la rétribution de l'avocat pendant toute la durée de la garde à vue et pendant les retenues douanières.

Je vous invite à consulter la note détaillée sur l'extranet du site du groupe socialiste : <http://www.senateurs-socialistes.fr> ou l'obtenir auprès du collaborateur du groupe à l'adresse suivante : g.bordes@senat.fr

Note d'information sur...

Proposition de directive relative aux droits des consommateurs

E4026 – COM (2008) 614

COMUE du 19 janvier 2011

vote sur la proposition de résolution sur les droits des consommateurs de Jean Bizet

« Il n'est pas possible de voir exclusivement le consommateur sous l'angle du marché intérieur. »

Extrait de l'avis du CESE, 16 juillet 2009

Calendrier prévisionnel de la procédure au niveau européen :

- Le 8 décembre 2010 en Coreper, les états membres sont tombés d'accord sur un compromis qui devrait être officiellement entériné le 18 janvier ou le 24 janvier 2011 lors d'une réunion du Conseil.
- Le 26 janvier 2011, la commission IMCO du Parlement européen devrait se prononcer sur le rapport (rapporteur Andreas Schwab PPE), la première lecture en séance plénière est prévue pour Mars.

Historique :

En octobre 2008, la Commission européenne a adopté une proposition de directive relative aux droits des consommateurs. Cette proposition visait à réviser quatre directives: la directive 85/577/CE sur les contrats négociés en dehors des établissements commerciaux, la directive 93/13/CEE sur les clauses abusives dans les contrats conclus avec les consommateurs, la directive 97/7/CE concernant les contrats à distance, et la directive 1999/44/CE sur la vente et les garanties des biens de consommation.

L'objectif affiché à l'époque par la Commission est toujours le même aujourd'hui : **mettre en place un véritable marché intérieur pour les consommateurs.**

Pour cela la Commission choisit d'agir selon **le principe d'harmonisation complète.** En effet, elle juge que la méthode de l'harmonisation minimale qu'elle privilégiait jusque dans les années 2000 en matière de protection des consommateurs a échoué à mettre en place le marché commun. L'harmonisation minimum se contente de fixer des standards minima (définition de seuils plancher) en laissant la possibilité aux états membres de conserver leurs règles propres lorsqu'elles sont plus protectrices ou de mettre en œuvre des règles plus contraignantes.

Les états, dont la France, ont usé de cette possibilité et la Commission fait le constat qu'aujourd'hui des législations très différentes coexistent au sein de l'UE, ce qu'elle interprète comme une barrière au développement des échanges transfrontaliers car ces différences seraient de nature à inspirer la méfiance auprès des consommateurs européens qui préféreraient donc se tourner vers des professionnels nationaux pour leurs achats. De plus la fragmentation des législations engendre, selon la Commission, un surcoût important pour les entreprises se livrant au commerce transfrontalier.

C'est justement ce choix de l'harmonisation complète qui a conduit à **une véritable levée de bouclier de la part des états membres, dont la France.** En effet, si pour certains pays, la proposition de la commission consiste en une amélioration de la protection des consommateurs, pour d'autres il s'agit **d'un recul du niveau de protection des consommateurs.** La France s'inquiétait pour sa clause du vice cachée et l'Allemagne pour celle de la hiérarchie des remèdes.

Le Comité économique et social européen et le Comité des régions dans leurs rapports ont appelé à limiter l'harmonisation maximale à des aspects très concrets et très techniques du droit des contrats et à laisser aux états membres la capacité d'aller au-delà des dispositions uniformes établies au niveau communautaire.

En 2009, la Commission des affaires européennes du Sénat a adopté **une résolution (n°130)** déposée par Hubert Haenel reprenant cette position d'opposition à l'harmonisation complète en matière de protection des consommateurs: « Le Sénat (...) estime que l'ensemble des dispositions législatives françaises assure aux consommateurs français une protection efficace, qui ne doit pas être diminuée au motif d'améliorer le marché intérieur de détail et d'accroître les facilités offertes aux entreprises effectuant du commerce transfrontaliers. »

Lors de sa communication sur la proposition de directive, Hubert Haenel avait souligné le fait que la directive profite essentiellement aux entreprises effectuant du commerce transfrontalier et non aux consommateurs.

On note d'ailleurs que la Commission a choisi comme base juridique l'article du traité relatif à la réalisation du marché intérieur (art 114 du TFUE) et non celui relatif à la protection des consommateurs (art 169).

Cette opposition de la part de la majorité des états membres avait conduit à enterrer le projet. Mais celui ci revient aujourd'hui à l'agenda des institutions européennes et de notre assemblée, après avoir subi certaines transformations.

Le nouveau projet à l'ordre du jour (présentation générale) :

Le Comité des représentants permanents des Vingt-sept s'est mis d'accord le 8 décembre pour **supprimer deux chapitres de la proposition de directive relative aux droits des consommateurs.**

La présidence belge souhaitait vivement un accord sur ce sujet même si celui ci signifie l'**abandon du chapitre 4 relatif aux garanties (notamment la question des vices cachés), et du chapitre 5 relatif aux clauses contractuelles abusives.**

Cet accord de compromis est un texte bien moins ambitieux que celui issu des services de la Commission.

La Commission avait pour but de régler toutes les étapes nécessaires à la conclusion d'un contrat, y compris la protection contre les retards de livraison et la non-livraison, le délai de réflexion, les réparations, les remplacements et la garantie.

Le texte issu du Conseil, si l'accord est adopté, ne traitera plus que des « contrats conclus via une technique de communication à distance » et des « contrats conclus ou négociés hors d'un établissements commercial ».

La directive se limite donc désormais à fonder deux directives et non quatre, la directive 85/577/CE sur les contrats négociés en dehors des établissements commerciaux et la directive 97/7/CE concernant les contrats à distance.

Harmoniser les législations nationales relatives au domaine des contrats à la consommation conclus à distance ou en dehors des établissements commerciaux:

Définitions en annexe

La proposition de directive, telle que modifiée par le texte du compromis entre les états membres, vise à une harmonisation complète **des dispositions relatives à l'information des consommateurs et au droit de rétractation dans les contrats de vente à distance et hors établissement.** Autre ment dit, elle établit des règles relatives aux informations à fournir pour les contrats à distance et hors établissement et concernant le droit de rétractation applicable à ces contrats.

Concernant l'obligation d'information : Il est précisé qu'en cas de vente en ligne, le professionnel devrait concevoir son site web de manière telle que les informations concernant le prix des biens ou des services, la durée du contrat et les frais de la communication à distance sont clairement communiquées au consommateur avant qu'il ne soit lié par le contrat.

Concernant le délai de rétractation : **le même délai de rétractation de 14 jours devra (si la proposition de directive est adoptée) désormais s'appliquer à tous les contrats à distance et hors établissement.** Ce délai est actuellement de 7 jours en droit français.

Concernant la question des sanctions en cas de violations des dispositions de la présente directive : elles sont toujours à la charge des états membres.

Les aspects qui font l'objet de la réglementation harmonisée ne concernent que les contrats conclus entre des professionnels et des consommateurs.

Bien sûr les services sociaux et les soins de santé sont exclus du champ d'application de la directive. Tous les secteurs régis par d'autres dispositions de l'Union européenne (transport de passagers, marché intérieur de l'électricité et du gaz...) sont également exclus du champ d'application de la directive. Les contrats établis par un notaire lorsque ses services sont exigés par la loi ne sont pas considérés comme des contrats hors établissement donc ne sont pas concernés ici.

De surcroît la directive ne devrait avoir d'incidence ni sur les dispositions nationales dans le domaine du droit des contrats, ni sur les voies de recours générales en matière contractuelle, ni sur les règles relatives à l'ordre économique (par exemple les règles relatives aux prix excessifs ou exorbitants) et ni sur les règles relatives aux actes juridiques contraires à l'éthique.

Les positions exprimées :

Il ne faut pas croire que le texte de compromis fasse l'unanimité Malte (qui refuse l'exclusion des jeux en ligne du champ d'application de la directive), l'Espagne (fermement opposée à l'utilisation de l'harmonisation complète) et la Slovaquie y sont ouvertement opposés. L'Autriche (qui s'inquiète du sort des PME avec ces nouvelles règles) et le Portugal (qui trouve l'accord trop peu ambitieux et rappelle sa préférence pour une harmonisation minimale) sont assez mitigés, et l'Allemagne reste réservée.

Mais **la Commission, représentée par Viviane Reding se félicite de ce compromis** qui fait avancer le dossier et proclame que des résultats concrets et une approche pragmatique valent mieux qu'une posture idéologique...

Les députés européens qui vont maintenant se saisir du débat devrait relancer la problématique de l'harmonisation complète.

En effet, de nombreux eurodéputés y sont opposés et voudraient voir triompher le principe d'une harmonisation mixte, c'est à dire limitant l'harmonisation complète à des points techniques. De plus le rapporteur Andreas Schwab (PPE-CDU) a déjà fait savoir qu'il continuerait de discuter avec ses collègues sur la base de la proposition de la Commission, quitte à supprimer à la dernière minute les chapitres abandonnés par le Conseil.

L'important groupement de protection des consommateurs au niveau européen, **BEUC**, ainsi que d'autres lobbys du secteur, se sont prononcés contre ce compromis qu'ils considèrent comme « cavalier ». Selon eux, l'accord n'est pas à la hauteur des enjeux et ils regrettent que perdure le principe de l'harmonisation complète qui empêche les états d'aller plus loin que les règles définies au niveau européen.

Une des critiques majeures exprimées à l'encontre de ce nouveau texte, en plus de son manque d'ambition, est qu'il risque de faire peser **une charge trop lourde sur les petites et moyennes entreprises** ; ce qui est contraire à la volonté de la Commission qui s'est engagée dans le cadre du programme « Think Small First » à prendre particulièrement en compte les besoins particuliers de ce type d'entreprises. Cette critique exprimée par quelques états membres et aussi relayée par l'UEAPME, l'organisation européenne des petits et moyens entrepreneurs. Ils s'opposent au délai uniforme de 14 jours pour la rétractation et aux obligations d'information qui seraient trop onéreuses pour eux.

Conclusion :

Il est certain que la proposition de directive telle que modifiée par le Conseil (si l'accord de compromis) est effectivement adopté présente bien moins de « danger » que le texte initial puisqu'il présente également bien moins d'intérêt. Est-il pour autant nécessaire de soutenir ce compromis étant donné que l'approche de l'harmonisation complète n'a pas été clairement abandonnée ?

Annexe :

Définitions extraites de la proposition de directive sur les droits des consommateurs applicables aux contrats de vente à distance et hors établissement. Article 2.

« **Contrat à distance** » : tout contrat de vente ou de service conclu sans la présence physique simultanée du professionnel et du consommateur, en utilisant exclusivement une ou plusieurs techniques de communication à distance jusqu'au moment, et y compris au moment, de la conclusion du contrat.

« **Contrats hors établissement** » : tout contrat de vente ou de service :

- a) Conclu en la présence physique simultanée du professionnel ou de toute personne agissant en son nom ou pour son compte et du consommateur, dans un lieu qui n'est pas l'établissement commercial du professionnel ou pour lequel une offre a été faite par le consommateur dans les mêmes circonstances, ou
- b) Conclu dans l'établissement commercial du professionnel ou au moyen d'une technique de communication à distance immédiatement après que le consommateur a été sollicité personnellement et individuellement dans un lieu qui n'est pas l'établissement commercial du professionnel, en la présence physique simultanée du professionnel ou de toute personne agissant en son nom ou pour son compte et du consommateur ; ou
- c) Conclu pendant une excursion organisée par le professionnel ou toute personne agissant en son nom ou pour son compte ayant pour but ou pour effet de promouvoir et vendre des biens ou des services au consommateur.

Note d'information sur...

Proposition de règlement portant modification du règlement (CE) n°1234/2007 en ce qui concerne les relations contractuelles dans le secteur du lait et des produits laitiers

– COM (2010) 728

Commission des affaires européennes du 26 janvier 2011

vote sur la proposition de résolution sur le marché du lait de Jean Bizet

« Les propositions de la Commission sur le lait ne mettent pas les producteurs à l'abri d'une nouvelle crise »

Stéphane Le Foll

Calendrier prévisionnel de la procédure au niveau européen :

- La proposition de la Commission date du 9 décembre 2010.
- En mars, les ministres européens de l'agriculture devraient débattre de ce dossier. Il n'y a pas encore de date pour le débat au Parlement.
- Ce dossier devrait être à l'ordre du jour du Conseil du 27 et 28 juin.
- L'entrée en vigueur des mesures est attendue pour 2012.

N.B: la fin des quotas laitiers est annoncée pour 2015 (actée lors du bilan de santé de la PAC).

Historique :

Le 9 décembre 2010, la Commission européenne a présenté une proposition de règlement, que certains ont baptisé « mini-paquet lait » dont les mesures sont issues de certaines recommandations formulées par le Groupe d'experts à haut niveau sur le lait.

Le secteur du lait a connu ces dernières années de graves crises. Face à la situation très difficile à laquelle ont du faire face les producteurs notamment, le commissaire européen à l'agriculture, Dacian Cioloș, a décidé en octobre 2009 de mettre en place **un groupe d'experts de haut niveau (GHN) sur le lait** dont la mission était « de travailler à la conception d'un cadre réglementaire à mettre en place pour le long et le moyen terme dans le but de contribuer à la stabilisation du marché et des revenus des producteurs, ainsi qu'au renforcement de la transparence, tout en restant dans la ligne des conclusions du bilan de santé¹ ». Il faut comprendre que la décision de la suppression des quotas laitiers est définitivement acquise, en effet, ils seraient responsables de la rigidité du marché et de son manque d'adaptation, alors que la Commission préconise **une plus grande orientation vers le marché**.

Le GHN était composé de représentants de tous les Etats membres de l'UE mais l'ont aidé dans sa tâche des acteurs du secteur, des experts universitaires et des représentants des pays tiers.

Le 15 juin 2010 **le GHN a présenté un rapport assorti de sept recommandations** qui ont été examinées par le Conseil, dont la présidence a adopté les conclusions le 27 septembre 2010².

Le texte proposé aujourd'hui par la Commission trouve son origine dans ces conclusions du Conseil qui la pressaient de présenter sa réaction aux premières recommandations du GHN (concernant respectivement les relations contractuelles, le pouvoir de négociation des producteurs et les organisations interprofessionnelles) et d'apporter une réponse au problème du manque de transparence.

Certes, **l'un des éléments clé du travail du GHN est l'attention portée aux domaines liés à la structure et aux acteurs du marché**. Cependant, les recommandations ne se limitaient pas à ces thématiques.

Le GHN fait le même constat du déséquilibre dans les relations commerciales entre les exploitants et les autres acteurs de la chaîne (les transformateurs et les distributeurs) dans tous les états membres de l'UE. Cela est dû à la forte concentration de l'aval par rapport à la multitude de producteurs agricoles plaçant les agriculteurs en position de faiblesse, les laissant quasi-impuissants face aux pratiques commerciales déloyales de certains. Il est rare que les exploitants sachent au moment de la livraison quel prix leur sera payé leur lait ! Même sans ces dérives, la valeur ajoutée n'est pas distribuée de façon équilibrée entre les maillons de la chaîne.

N.B : Le Sénat a adopté le 16 juillet 2010 une résolution européenne sur le marché du lait à l'initiative de Jean Bizet³ sur les recommandations du GHN.

Présentation des mesures préconisées par la Commission :

La proposition de règlement de la Commission porte sur 4 volets: les relations contractuelles, le pouvoir de négociation des producteurs, les organisations interprofessionnelles, la transparence.

Bien qu'il y ait bien un problème lié à l'extrême concentration et donc au pouvoir des centrales d'achats de la grande distribution qui en France à quatre contrôlent 70 à 80% des ventes, **la Commission identifie comme principal problème la relation entre les exploitants et les transformateurs.** Elle propose donc de recourir, de manière facultative⁴, à des contrats de livraison de lait cru qui seraient passés à l'avance et par écrit entre l'exploitant et la laiterie ; ces contrats préciseraient les éléments clés de calcul du prix ainsi que le calendrier et le volume des livraisons. Ils seraient conclus pour une durée déterminée. Les coopératives ne seraient pas tenues d'utiliser ces contrats du fait de leur nature particulière.

Pour rééquilibrer les pouvoirs de négociation, **la Commission propose d'autoriser les exploitants à négocier les clauses de ces contrats, et notamment les prix de façon collective, par l'intermédiaire des organisations de producteurs.** Ceci nécessite une modification du droit de la concurrence qui ne permet pas un tel système de fixation des prix, mais le dispositif reste néanmoins très encadré par un système de seuils. **La négociation pourra être menée par la même organisation de producteurs dès lors que le volume total de lait cru faisant l'objet des négociations n'excédera pas 3,5% de la production totale de l'UE, et 33% de la production nationale de l'état concerné.** Ces pourcentages sont l'objet de critiques.

Les organisations interprofessionnelles ont l'intérêt de rassembler des pans entiers, voire la totalité, de la chaîne d'approvisionnement sur un marché (exploitants, transformateurs, distributeurs, détaillants). La Commission souhaite développer leur rôle notamment en matière de recherche, d'amélioration de la qualité...comme c'est déjà le cas dans le secteur des fruits et légumes par exemple.

Du fait de la libéralisation, une meilleure connaissance de l'offre et de la demande et donc **une plus grande transparence** sont nécessaires pour que le marché fonctionne correctement.

La Commission s'engage sur ce point à renforcer son système d'analyse des marchés laitiers.

N.B : Il s'agit de mesures temporaires et qui doivent se comprendre comme faisant partie de la politique d'« atterrissage en douceur » liée à la suppression des quotas.

Réactions et critiques à la proposition de règlement de la Commission :

Les Etats membres seraient plutôt favorables à la proposition de la Commission à l'exception des Pays-Bas, du Danemark, de la Suède et du Royaume Uni. **La ministre allemande de l'Agriculture a mis en doute l'efficacité du dispositif proposé en cas de crise, par contre Bruno Le Maire est enthousiaste pour ce qu'il considère comme « une véritable révolution pour les producteurs » et qui fait écho à l'initiative française de contractualisation.**

La FNSEA se félicite du projet de la Commission dont elle considère qu'il reprend ses demandes notamment pour rééquilibrer les relations commerciales entre producteurs et transformateurs. Néanmoins la syndicat insiste sur le fait que les autres outils d'intervention de l'OCM doivent être maintenus et consolidés à l'avenir.

S. Le Foll, député européen, membre de la Commission agriculture, dans un communiqué de presse du 10/12/2010, a fait savoir qu'il **juge les propositions de la contractualisation trop restrictives**. Mais surtout, comme de nombreux commentateurs l'ont fait remarquer, il prévoit que **la contractualisation ne permettra pas de lutter contre une trop grande volatilité des prix du lait et n'empêchera en rien qu'une nouvelle crise ne se produise**.

La question des pourcentages – La Commission impose ces plafonds afin de « ne pas trop affecter le libre concurrence ». Mais les petites exploitations et plusieurs petits pays producteurs, en particulier le Portugal, Chypre et l'Estonie estiment que **la limite de 33% est trop basse pour répondre à leur situation spécifique**. De plus, on note que **bien que les transformateurs et les distributeurs sont très concentrés, aucune limite ne leur est imposée**. Pourtant cela aurait aussi pu permettre de rééquilibrer les forces dans la négociation commerciale.

La politique de qualité – La proposition de règlement ne reprend pas les recommandations du GHN relatives aux normes de commercialisation et à l'étiquetage de l'origine, ni celles relatives à l'innovation et à la recherche. La Commission annonce qu'elles seraient reprises dans un futur paquet qualité. Mais cette absence de dispositions particulières pour les spécialités traditionnelles garanties et les produits d'agriculture de montagne déçoit de nombreux états membres. Déjà dans sa résolution européenne de juillet 2010, le Sénat regrettait que la politique européenne ne prenne pas assez en compte les spécificités des zones défavorisées et de montagne.

Pour conclure, cette proposition de règlement a l'avantage d'apporter des éléments de réponses à la situation de déséquilibre dans les négociations commerciales entre les producteurs agricoles et les laiteries. Mais, si ce n'est au travers des organisations interprofessionnelles, **la question de la concentration et du pouvoir des centrales d'achat de la grande distribution n'est pas abordé. Enfin, ces mesures n'auront aucun impact sur le marché international et ne permettront pas d'endiguer les crises. Il est donc nécessaire de maintenir des mécanismes de régulation afin de sauvegarder le secteur déjà fragilisé par les précédentes crises et face à la volatilité des cours mondiaux.**

Cette proposition de règlement s'inscrit dans le cadre plus large de la réforme de la PAC. Doit-on comprendre que le secteur laitier est un secteur test ? Ces mesures seront-elles transposées aux autres secteurs agricoles ? Si tel est le cas, des questions plus larges, telles que l'encadrement par l'Etat et la répartition des aides directes devraient être prises en compte.

¹ Extrait de l'exposé des motifs de la proposition de règlement.

² Il s'agit de conclusions de la Présidence et non du Conseil, du fait de l'opposition de certains états membres, ce qui laisse présager que l'adoption de la proposition de règlement pourrait être assez difficile.

³ N°157

⁴ Compte tenu des différences qui existent au sein de l'UE en matière de droit des contrats, la décision de les rendre ou non obligatoires est laissée à l'appréciation des états membres.

ANNEXE

Synthèse des recommandations du groupe d'experts de haut niveau sur le lait

Recommandation du GHN relative aux relations contractuelles

Le GHN considère qu'il est nécessaire de sensibiliser davantage les opérateurs dans la chaîne des produits laitiers et de renforcer leur responsabilité, afin de mieux tenir compte des signaux du marché et d'adapter l'offre à la demande. C'est pourquoi le GHN invite la Commission à examiner le moyen le plus approprié (lignes directrices ou proposition législative) de promouvoir, sur une base volontaire, l'utilisation de contrats écrits formels, établis à l'avance, relatifs aux livraisons de lait cru, qui devraient couvrir les quatre aspects fondamentaux suivants: 1) le prix à payer/la formule de prix à la livraison, 2) le volume qui pourrait et/ou doit être livré, 3) les délais de livraison durant la saison, et 4) la durée du contrat (qui pourrait être indéterminée, avec une clause de résiliation). Les États membres pourraient rendre l'utilisation de ces contrats obligatoire. Tous les éléments spécifiques du contrat devraient être librement négociés entre les parties. La nature spécifique des coopératives devrait être dûment prise en compte.

Recommandation du GHN relative au pouvoir de négociation des producteurs

Le GHN, tout en prenant acte des points de vue divergents d'une minorité de cinq délégations, invite la Commission à envisager l'élaboration d'une proposition législative prévoyant une disposition, conforme au droit agricole, qui permette aux organisations de producteurs laitiers de négocier les clauses des contrats, y compris le prix, conjointement pour la production de lait de l'ensemble de leurs membres ou une partie d'entre eux, sous réserve d'une limite quantitative appropriée exprimée en pourcentage de la production laitière de l'UE, et à examiner si une telle disposition doit être permanente ou d'une durée suffisamment longue mais temporaire et, dans les deux cas, si elle doit être soumise à réexamen. Il convient de tenir dûment compte de la nature spécifique des coopératives.

Recommandation du GHN relative aux organisations interprofessionnelles/intersectorielles

Le GHN propose que la Commission examine plus avant si les dispositions en vigueur concernant les organisations interprofessionnelles du secteur des fruits et légumes peuvent également s'appliquer dans le secteur laitier. Dans l'affirmative, les restrictions juridiques en vigueur concernant les activités anticoncurrentielles et les pouvoirs de contrôle de la Commission devraient également s'appliquer, et le fonctionnement correct du marché intérieur devrait être sauvegardé.

Recommandations du GHN relatives à la transparence

Le GHN invite la Commission à développer davantage l'instrument européen de surveillance des prix des denrées alimentaires, sur la base d'une meilleure utilisation des informations existantes. Il propose également à EUROSTAT et aux instituts nationaux de statistiques d'examiner la possibilité, moyennant un coût raisonnable, de communiquer davantage d'informations, par exemple sur les volumes de lait et de produits laitiers.

Recommandations du GHN relatives aux mesures de marché et aux opérations à terme

Le GHN considère d'une manière générale le filet de sécurité existant comme approprié. Toutefois, il invite la Commission à explorer de nouveaux instruments compatibles avec la boîte verte de l'OMC dans le cadre de la PAC après 2013, afin de réduire la volatilité des revenus. Il propose à la Commission d'examiner la possibilité de faciliter l'utilisation des marchés à terme en tant qu'instrument complémentaire utile, en particulier par des programmes de formation ciblés. La surveillance et la réglementation doivent être traitées dans le cadre de l'approche générale sur les produits dérivés et de la directive concernant les marchés d'instruments financiers (MiFID).

Recommandations du GHN relatives aux normes de commercialisation et à l'étiquetage de l'origine

Le GHN a pris note des activités en cours concernant l'étiquetage et invite la Commission à en suivre de près l'évolution afin de garantir que les imitations de produits laitiers soient bien différenciées et d'éviter ainsi l'utilisation de dénominations et de termes réservés aux produits laitiers. En ce qui concerne le lieu de production, le GHN invite la Commission à examiner la faisabilité de différentes options relatives à l'étiquetage obligatoire/facultatif du lieu de production de produits laitiers primaires. Qu'il s'agisse des règles concernant l'étiquetage des produits d'imitation ou de celles qui portent sur le lieu de production, les propositions du secteur laitier doivent être cohérentes avec la législation relative à l'information des consommateurs sur les denrées alimentaires actuellement à l'étude.

Recommandations du GHN relatives à l'innovation et à la recherche

Le GHN souligne l'importance de l'innovation et de la recherche pour la compétitivité du secteur laitier. Par conséquent, il invite la Commission à proposer un renforcement de l'innovation dans la politique agricole commune après 2013, en particulier dans la politique de développement rural.

Le GHN invite également la Commission à améliorer la communication en ce qui concerne les possibilités actuelles en matière d'innovation et de recherche dans le contexte des programmes de développement rural et des programmes-cadres de recherche. Il encourage les États membres à exploiter pleinement les possibilités existantes.

Dans le domaine de la recherche, le GHN propose aux parties intéressées de définir des priorités claires pour le secteur laitier afin de permettre à ce secteur de tirer un meilleur profit des programmes nationaux de recherche ainsi que du programme-cadre de recherche de l'Union.

Le secteur laitier est également invité à intensifier sa participation aux travaux en cours au sein du GHN sur la compétitivité de la chaîne alimentaire, qui abordent également la question de l'innovation et de la recherche.

Note d'information sur...

Projet de loi d'adaptation de la législation au droit de l'Union européenne en matière de santé, de travail, de communications électroniques

Dans ce projet de loi figurent plusieurs dispositions relatives aux télécommunications : l'article 11, qui concerne la transposition, par voie d'ordonnances du « 3ème paquet Télécom », l'article 12 nouveau, qui crée un office d'enregistrement des noms de domaines, l'article 13 nouveau qui crée un poste de commissaire du gouvernement auprès de l'ARCEP et enfin l'article 15 nouveau qui prévoit la réalisation d'un rapport de l'ARCEP sur les instruments et les procédures de mesure de la qualité de service de l'accès à l'internet.

L'article 11 : habilitation à procéder par voie d'ordonnance pour la transposition du 3ème paquet telecom

Le texte de l'article prévoit la transposition par ordonnance des directives suivantes :

- 2009/140/CE du Parlement européen et du Conseil, du 25 novembre 2009, modifiant les directives 2002/21/CE relative à un cadre réglementaire commun pour les réseaux et services de communications électroniques,
- 2002/19/CE relative à l'accès aux réseaux de communications électroniques et aux ressources associées, ainsi qu'à leur interconnexion,
- 2002/20/CE relative à l'autorisation des réseaux et services de communications électroniques,
- 2009/136/CE du Parlement et du Conseil, du 25 novembre 2009, modifiant la directive 2002/22/CE concernant le service universel et les droits des utilisateurs au regard des réseaux et services de communications électroniques,
- 2002/58/CE concernant le traitement des données à caractère personnel et la protection de la vie privée dans le secteur des communications électroniques.

Ces directives contiennent plusieurs enjeux de taille sur lesquels le Parlement aurait pu contribuer activement, notamment parce qu'ils conditionnent en partie la desserte du territoire en services à THD et la qualité des prestations de téléphonie et d'internet fournies aux consommateurs. Le gouvernement, en procédant par voie d'ordonnance, prive les parlementaires de débat sur des enjeux aussi cruciaux que la séparation fonctionnelle éventuelle des réseaux, la réorganisation du spectre radio électrique mais aussi toute une série de mesures destinées à protéger le consommateur.

Possibilité d'une séparation fonctionnelle des réseaux (entre réseaux et services)

Le troisième paquet offre la possibilité (et non l'obligation) pour les autorités nationales d'imposer aux opérateurs une séparation entre les activités opérationnelles et celles liées à la gestion du réseau, sous réserve de l'approbation de la Commission qui doit demander l'avis à la nouvelle autorité européenne.

Cette proposition ne fait pas l'unanimité en Europe, y compris au sein de la commission. Certains craignent un surcroît de bureaucratie et aussi que les opérateurs retardent leurs investissements dans la fibre optique. Elle risquerait enfin de contribuer à augmenter le prix de l'accès au réseau.

Pour ses défenseurs, la séparation fonctionnelle serait pourtant de nature à permettre de renforcer la concurrence et l'innovation.

Très proche du processus conduit dans les secteurs des transports et de l'énergie, cette perspective apparaît moins problématique que dans ces deux secteurs pour plusieurs raisons : d'abord, il ne s'agit pas – pour le moment – d'une obligation. Par ailleurs, les investissements dans les réseaux télécom sont moins « lourds » que les investissements matériels nécessaires à l'existence d'un réseau maillé de transports ferrés ou routiers, par exemple. La technologie est plus souple et plus « malléable (bien que plus évolutive aussi).

Enfin, il serait intéressant d'évaluer si la distinction entre gestionnaire de réseau et gestionnaire de service ne pourrait pas présenter des avantages, notamment du point de vue des collectivités qui contractualisent – dans le cadre de PPP ou en créant elles mêmes leurs réseaux, délégués par la suite à des opérateurs – pour équiper leurs territoires.

Il serait bon de savoir exactement quels sont les objectifs du gouvernement dans ce domaine à moyen terme puisque le gouvernement ne semble pas souhaiter la séparation fonctionnelle dans le cas présent.

Réorganisation et libéralisation de l'accès au spectre radioélectrique :

- Commercialiser le spectre, en établissant des règles européennes pour soutenir le « spectre de marché secondaire » ;
- Poser le principe de l'échangeabilité des radiofréquences dans des bandes de fréquence et selon des conditions définies au niveau communautaire par la Commission ;
- Faire de la neutralité technologique un principe contraignant (liberté d'utiliser n'importe quelle technologie dans une bande de fréquences) et poser le principe de neutralité du service (liberté d'utiliser le spectre pour offrir n'importe quel service) pour les autorisations d'accès au spectre avec des dérogations possibles (poursuite d'objectifs d'intérêt général notamment) ;
- Mettre à la disposition de services sans fil à haut débit certaines zones du spectre radioélectrique (jusqu'ici utilisées pour la télévision et la radio) ;
- Engager une discussion sur l'allocation et l'utilisation des fréquences libérées lors du passage à la télévision numérique (dividende numérique¹).

Il s'agirait là encore de favoriser la concurrence et donc le développement d'une nouvelle gamme de services (télévision numérique et haute définition, télévision mobile et internet mobile) en rendant optimale l'utilisation des fréquences (parfois sous-utilisées) et dans la but de lutter contre les disparités numériques (notamment dans les zones reculées)

Cette réforme permet de reposer deux questions chères aux socialistes : la question de l'avenir du dividende numérique et celle du service universel.

Le gouvernement se réfugie derrière les annonces de la commission pour repousser l'introduction de l'accès à internet à haut débit dans le champ du service universel².

Quant à l'avenir du « dividende numérique », ces fréquences libérées par la fin de la télévision hertzienne, le gouvernement procéderait semble-t-il à une adaptation à la marge. La possibilité de réaffecter des fréquences du spectre hertzien lors du passage au numérique a déjà été ouverte en France par la loi du 5 mars 2007 "relative à la modernisation de la diffusion audiovisuelle et à la télévision du futur" (article 2 modifiant l'article 21 de la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication), mais avec un bémol : "...la majorité des fréquences ainsi libérées restent affectées aux services audiovisuels". Ce qui empêche toute affectation à des services THD qui permettraient, par exemple, de desservir des zones non encore couvertes par ce type d'offre. Les socialistes plaident pour une affectation de ces fréquences au service du service universel de THD.

Enfin, le troisième Paquet Telecom comprend un train de mesures supposées renforcer les droits des consommateurs :

- Mesures facilitant la portabilité des numéros (possibilité de changer de numéro entre réseaux fixes et mobiles, et dans un délai d'un jour notamment) ;
- Droit de disposer d'informations tarifaires actualisées, transparentes et comparables (sous contrôle des ARN) ;
- Un numéro d'appel d'urgence européen unique (112) gratuit, plus efficace et accessible ;
- Mesures spécifiques à l'intention des utilisateurs handicapés ;
- Nouveaux instruments de lutte contre les virus et attaques électroniques ;

- Introduction du droit d'auteur et de droits de propriété intellectuelle dans le secteur des télécommunications (les opérateurs devront respecter la législation européenne en matière de droits d'auteur et de droits de la propriété intellectuelle, et avertir leurs abonnés de leurs obligations en matière de respect de droits d'auteurs et des droits voisins et des conséquences du téléchargement illégal).

A priori consensuelles, certaines de ces mesures ont déjà été adoptées (portabilité du numéro, notamment).

L'article 12 crée un office d'enregistrement des noms de domaine dans la loi, puisque le Conseil Constitutionnel avait censuré l'article 45 du code des postes et télécommunications électroniques au motif qu'il renvoyait à des décrets des dispositions de nature législative³. Il est notable que le gouvernement avait jusqu'au mois de juillet pour procéder à la nouvelle rédaction de l'article, et que c'est un parlementaire et non le gouvernement qui procède à la proposition.

L'article 13 crée un commissaire du gouvernement auprès de l'ARCEP.

Après l'article L. 131 du code des postes et des communications électroniques, il est inséré un article L. 131-1 ainsi rédigé :

« Art. L. 131-1. – Un commissaire du Gouvernement auprès de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes, nommé par les ministres chargés des communications électroniques et des postes, fait connaître les analyses du Gouvernement, en particulier en ce qui concerne la politique en matière postale et de communications électroniques. Il ne peut être simultanément commissaire du Gouvernement auprès de La Poste. Il se retire lors des délibérations de l'autorité.

« Il peut faire inscrire à l'ordre du jour de l'Autorité toute question intéressant la politique en matière postale ou de communications électroniques ou entrant dans les compétences de l'autorité. L'examen de cette question ne peut être refusé. »

Le gouvernement justifie cette ingérence manifeste par le fait que l'imbrication des pouvoirs réglementaires de l'ARCEP et du Gouvernement nécessiterait un dialogue très étroit entre les deux, que le Commissaire serait seulement une courroie de transmission, et il s'appuie sur l'existence de rapports concernant le fonctionnement des AAI.

Sur le fond, les socialistes ont porté le débat sur les enjeux suivants :

- o Le commissaire du gouvernement assistera aux débats, il pourra donc connaître la position de chacun et anticiper les réactions.
- o Question de la possibilité d'ajouter un point à l'ordre du jour. L'indépendance d'une institution, quelle qu'elle soit, passe – notamment – par la maîtrise de son ordre du jour. Ici ce n'est plus vraiment le cas...
- o Se pose également la question de la place du commissaire du gouvernement dans l'Autorité quand l'Etat est l'actionnaire de certaines entreprises sous régulation de l'ARCEP.

Les sous-amendements proposés ont tous été rejetés.

L'article 15 nouveau prévoit la réalisation d'un rapport de l'ARCEP sur les instruments et les procédures de mesure de la qualité de service de l'accès à l'internet.

¹ Passage de la télévision analogique à la télévision numérique (prévu en 2012), libérant un certain nombre de fréquences.

² « Comme le souligne la Commission dans le texte de sa consultation sur les principes du service universel, en date 2 mars dernier, une ambiguïté subsiste quant à la portée réelle de cette modification. Suite à cette consultation qui s'est achevée le 7 mai 2010, la Commission européenne a prévu de publier à l'automne une communication sur le service universel, qui devrait aborder notamment la question de l'inclusion de l'accès à internet haut débit dans le champ du service universel ». Etude d'impact.

³ Décision 2010-45 QPC.

Note d'information sur...

«Partenariats de défense»

Projet de loi autorisant la ratification du traité instituant un partenariat de défense entre la République française et la République gabonaise

Projet de loi autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République centrafricaine instituant un partenariat de défense

La Commission des Affaires étrangères doit examiner les rapports sur les projets de loi relatifs aux nouveaux « partenariats de défense ».

- **Aucune date pour un examen en séance publique** (le débat sur deux autres accords de partenariat-défense avec le Togo et le Cameroun, prévus en séance le 21 octobre dernier, avait été ajourné sine die).

- **Travail en commission** : P JL déjà examinés : Togo et Cameroun¹. P JL Gabon et P JL République centrafricaine en examen le 19 janvier.

Les nouveaux accords franco-africains

La négociation des nouveaux accords fait suite à l'annonce, par le Président de la République, de l'engagement d'un processus de révision des accords de défense liant la France à huit Etats africains (Togo, Cameroun, République centrafricaine, Comores, Côte-d'Ivoire, Djibouti, Gabon, Sénégal) dans le cadre de la rénovation de la politique de la France à l'égard de l'Afrique, telle qu'exposée devant le Parlement Sud-Africain, au Cap, le 28 février 2008.

Les sénateurs socialistes avaient demandé, à de multiples reprises, que tous les accords de défense soient débattus par le Parlement. Lors des débats sur la réforme constitutionnelle et sur le Livre Blanc en 2007, ce sujet avait été largement développé par les sénateurs socialistes (voir annexe).

Ces accords revêtent une importance particulière dans le cadre de la réforme de la défense et aussi de la nécessaire rénovation de la relation entre la France et l'Afrique dont elle constitue un des éléments. Il y a donc un intérêt militaire et aussi un intérêt politico/diplomatique ; sans oublier les services de renseignement qui ont un rôle éminent sur ce continent.

Les nouveaux partenariats de défense doivent être placés dans le contexte de la politique suivie par le gouvernement en Afrique. Un redéploiement diplomatique, économique et militaire est en cours, or les objectifs de cette politique sont flous et les récents événements en Tunisie, Côte d'Ivoire, Niger... démontrent qu'il est urgent de définir une stratégie et les moyens d'une politique nouvelle en Afrique.

Le débat sur les « partenariats de défense » devrait contribuer à interpeller le gouvernement sur sa politique en Afrique.

En Commission, le 5 juillet 2010, lors de l'examen de deux premiers accords (Togo et Cameroun) le groupe socialiste s'est abstenu, en attendant, d'une part, de connaître l'ensemble des « partenariats de défense » et, d'autre part, le débat demandé par le Groupe sur l'ensemble de notre politique africaine.

Analyse générale

1.- Les accords «instituant un partenariat de défense» présentés au Sénat par le gouvernement, constituent les premiers accords d'une série appelée à remplacer les accords de défense existants² entre la France et huit pays africains.

L'objectif proclamé est double : d'une part, renforcer l'action traditionnelle de formation des cadres et, d'autre part, d'aider « l'Afrique à mettre sur pied son propre système de sécurité collective ».

Il n'est plus question donc d'ingérence, au nom de la défense, dans les affaires intérieures des Etats concernés. La principale critique à l'égard des anciens accords de défense³ était justement le soutien apporté par la France aux régimes en place face aux contestations et aux crises intérieures.

2.- Le président de la République s'était engagé (discours du 28.02.2008) à abroger et remplacer tous les accords, y compris non publiés, secrets, conclus avec les pays africains dans le domaine de la défense et de la sécurité. Dorénavant, il s'agira d'une coopération militaire limitée, cadrée et partenariale...

Les nouveaux accords instituant un partenariat de défense diffèrent sensiblement des accords signés pendant la deuxième moitié du XX siècle, ils ne comportent pas de clause de défense et, en particulier, le nouveau modèle d'accord ne comprend plus, sauf pour Djibouti⁴, de stipulation impliquant une assistance de la France en cas d'agression extérieure ou de trouble intérieur. Certains des anciens accords de défense prévoyaient la participation des forces armées françaises « au maintien de l'ordre publique »...accord avec le Togo notamment. Tout ça reste à vérifier, bien entendu, au coup par coup, pays par pays.

Une autre différence de taille : ces accords seront soumis, dans leur intégralité, à l'approbation du Parlement.

Par ailleurs, il ne faut pas oublier qu'il existe d'autres accords de coopération (et non pas de « défense »), certains très anciens aussi, qui lient la France à d'autres pays africains, c'est le cas des accords conclus avec le Bénin, le Burkina Faso, le Mali, le Niger, la Guinée équatoriale ou encore le Tchad. Il serait opportun de les remettre aussi à plat, notamment ceux passés avec le Mali, le Niger et le Tchad⁵.

3.- Il s'agit, à chaque fois, d'un accord bilatéral, mais la dimension régionale et même européenne est présente dans le nouveau modèle de partenariat. Dès leur préambule les accords inscrivent la coopération de défense « dans le cadre stratégique Afrique-Union européenne adopté lors du sommet de Lisbonne du 7-9 décembre 2007 ».

4.- Les domaines de la coopération définis par les accords comprennent les échanges d'informations, l'organisation, l'équipement et l'entraînement des forces, l'organisation de transits ou de stationnements temporaires, les missions de conseil, la formation dans des écoles françaises ou des écoles soutenues par la France. Par ailleurs, un comité de suivi est chargé de veiller à la mise en œuvre de l'accord.

Des questions importantes devront être approfondies lors du débat parlementaire : quelle place pour la prévention des conflits, quel rôle pour le renseignement, quelle protection pour les ressortissants français, quel est le contenu des formations dispensés en Afrique... ?

La question du statut des personnels engagés dans la coopération est bien précisée dans ces accords :

- les coopérants français continueront de porter l'uniforme du pays d'accueil ;
- le pouvoir disciplinaire restera exercé par l'Etat d'origine ;
- le régime fiscal sera uniformisé, tous les personnels français étant imposés en France ;
- les règles de compétence juridictionnelle en cas d'infraction commises par un coopérant sont fixées avec un certain nombre de garanties lorsque les poursuites sont exercées devant les juridictions de l'Etat d'accueil.

5.- En général, le nouveau cadre juridique proposé se veut une régularisation, une banalisation pourrait-on dire, des relations entre la France et les pays africains concernés. Cette situation découle logiquement de la réduction du format des armées, de la recherche d'économies à réaliser dans le domaine de la défense, consacrées par le Livre blanc et par la RGPP. Ainsi, le redimensionnement (à la baisse) du dispositif africain de la défense française passe par une réécriture vertueuse des accords de défense. Nécessité faisant loi, la France rentre dans le rang.

Cette évolution se fait aussi à partir de la prise en compte d'une dimension multilatérale qui englobe les autres pays africains et européens. Les institutions régionales (Union européenne et Union africaine) sont « incorporées » aux partenariats de défense. Toutefois, dans les accords présentés actuellement au Parlement on ne voit pas les conséquences pratiques de cette prise en compte.

6.- La sécurité est une question partagée par l'Afrique, l'Europe et la France. Certaines menaces sont communes : le même terrorisme (Al Qaïda frappe au Maghreb, au Sahel, en Mauritanie, au Mali, en Algérie comme en Europe), la même criminalité organisée qui développe ses actions d'un côté et de l'autre de la Méditerranée... Toutes les réponses ne peuvent pas être militaires... Il serait important de savoir si les pays qui signent les nouveaux accords partagent les mêmes analyses des menaces et des parades à leur apporter.

Aussi, ces accords s'inscrivent dans la continuité du concept « RECAMP » – renforcement des capacités africaines de maintien de la paix. Lancé par la France à partir de 1998, il visait à aider les pays africains à gérer eux-mêmes les problèmes de sécurité sur leur continent en favorisant la prévention et en développant leur capacité à mener des missions de maintien de la paix sous l'égide de l'ONU, en accord avec l'Union Africaine et les organisations sous-régionales.

Le moment est peut-être venu de faire le bilan de 12 années de RECAMP... Depuis 2008, le programme RECAMP s'est européenisé, devenant EURORECAMP. Cette implication européenne a été consacrée par la stratégie conjointe Union européenne – Afrique adoptée à Lisbonne en décembre 2007, toutefois les fruits de cet élargissement du champ de la coopération sont aujourd'hui très maigres.

Conclusion

Ces accords de partenariat sont donc très différents des anciens accords de défense, il restera à **vérifier et à contrôler** que la pratique des accords nouveaux est en harmonie avec leur lettre.

Par ailleurs, plus que l'esprit des accords (passés ou nouveaux) c'est la forte diminution de la présence militaire française permanente qui contribuera à changer la nature des relations avec les Etats africains concernés.

Il convient de prendre en compte dans le débat à venir sus les partenariats de défense, deux aspects qui semblent peu présents dans les textes :

- le volet renseignement (lutte anti-terroriste, délinquance internationale, etc.)
- le volet « coopération sécurité intérieure/maintien de l'ordre », notamment évoqué par madame Alliot-Marie lors de la chute de la dictature tunisienne, ne fait pas, lui, partie des partenariats de défense, toutefois, ce volet doit aussi être pris en compte dans le débat.

Le Parlement qui devra approuver les nouveaux accords (et c'est un grand progrès) devra aussi se pencher sur la globalité de la politique africaine de la France, de l'Europe, dont « le militaire » n'est qu'un aspect.

Bien entendu, on ne peut faire abstraction de la situation politique, sociale et économique des pays établissant les partenariats de défense ; les nouveaux partenariats ne doivent pas (re)devenir des assurances-vie pour de régimes dictatoriaux ou pour de partisans des démocraties restreintes.

En outre, il restera à évaluer en permanence ces accords à la lumière de la politique africaine de Sarkozy... Une très grande prudence s'impose, il faudra juger sur les actes.

¹ <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20100705/etr.html#toc6>, avec les propos du sénateur socialiste D. Reiner. Rapport n° 639 (2009-2010) de M. Philippe PAUL – UMP.

² Les accords de défense sont des textes de coopération en matière de défense qui prévoient des mécanismes de consultations et une intervention éventuelle en cas de menaces ou d'attaques contre l'État partenaire. Historiquement, la France est liée à plusieurs pays africains par des accords de défense prévoyant l'intervention éventuelle des forces armées françaises en cas de menace grave ou d'agression, et pouvant contenir des clauses relatives à la possibilité d'intervention en vue du maintien de l'ordre intérieur. En outre, dans les années 1990, la France en a conclu plusieurs, avec certains pays du Golfe persique (Emirats Arabes Unis, Qatar, Koweït).

³ Accords avec Cameroun, République centrafricaine, Comores, Côte d'Ivoire, Djibouti, Gabon, Sénégal et Togo.

⁴ Le texte Djibouti n'est pas connu actuellement, cette remarque a été faite par le rapporteur Philippe Paul.

⁵ Il faut rappeler que la France maintient au Tchad le dispositif Epervier depuis 1986...

Je vous invite à consulter la note détaillée sur l'extranet du site du groupe socialiste : <http://www.senateurs-socialistes.fr> ou l'obtenir auprès du collaborateur du groupe à l'adresse suivante : c.ferrari-lopez@senat.fr

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

Débat sur des questions de politique étrangère Afghanistan

par Jean-Louis CARRERE, sénateur des Landes

[séance du mardi 18 janvier 2011]

Monsieur le président, madame la ministre d'État, monsieur le ministre, monsieur le président de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, mes chers collègues, tenir à l'écart le Parlement en matière de politique étrangère est une constante sous la Ve République. Depuis 2007, entre la diplomatie secrète de l'Élysée et la flamboyante passivité de votre prédécesseur, madame la ministre d'État, on a atteint des sommets dans l'art d'infantiliser le Parlement !



En conséquence, monsieur le président de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, avoir suscité ce débat sur la politique étrangère est une excellente initiative ! Au nom du groupe socialiste, je vous en remercie.

L'actualité est riche, débordante même, et nombreux sont les faits qui appellent notre attention, nous amènent à nous interroger, nous préoccupent, nous alarment. Toutefois, je ne me suis pas inscrit dans ce débat simplement pour commenter l'actualité ! Nos concitoyens attendent de nous autre chose : ils souhaitent que le Parlement fasse son travail, qu'il contrôle l'action du Gouvernement, qu'il critique les orientations de la politique étrangère et formule des recommandations utiles ; ils s'attendent à ce que l'opposition vous interroge, madame la ministre d'État, sur les tragiques événements qui ont eu lieu à la frontière entre le Mali et le Niger, sur la mort de ces deux garçons, qui a soulevé une grande émotion dans notre pays, émotion que nous comprenons et que nous partageons.

Nous souhaitons aussi vous questionner sur l'opération militaire déclenchée pour les sauver et qui a malheureusement échoué, sur l'efficacité de la méthode employée, sur la doctrine, la stratégie qui doivent guider ce type de réactions. Poser des questions n'est pas s'opposer ; c'est la latitude normale d'un parlementaire, qu'il soit dans l'opposition ou dans la majorité.

Ces interrogations sont légitimes, surtout dans cette enceinte, d'autant que la politique étrangère de la France pâtit aujourd'hui d'un grand manque de lisibilité et de l'atonie de l'outil diplomatique. La chute de la dictature tunisienne vous a prise de court. Certaines déclarations auraient dû être évitées et d'autres, exprimant un soutien au peuple tunisien, ne sont pas venues à temps. Pourtant, que ce soit au sein de la commission ou en séance publique, Mme Cerisier-ben Guiga n'avait pas manqué de nous alerter sur la situation en Tunisie.

Madame la ministre d'État, le problème est qu'on ne perçoit plus le sens de la politique étrangère de la France : à l'égard du Maghreb, du Proche-Orient, de l'Afrique, on ne voit rien venir, rien d'original en tout cas ; on suit les mouvements, on tente de les épouser...

Deux de vos prédécesseurs, MM. Védrine et Juppé, lequel siège à vos côtés au conseil des ministres, se sont justement inquiétés de cette situation. Ils se sont élevés contre l'affaiblissement constant de l'appareil diplomatique, victime d'anémie budgétaire et d'une certaine somnolence, privé qu'il est des attributs essentiels de sa fonction par la grâce de l'activisme de l'Élysée et de ses émissaires plus ou moins officiels...

Madame la ministre d'État, vous me connaissez, je n'avance pas masqué et je ne mâche pas mes mots : allez-vous reprendre les dossiers de politique internationale délaissés par votre prédécesseur et traités couramment par M. Guéant et ses conseillers à l'Élysée, qui les ont confisqués ?

Dans une démocratie moderne, il n'y a pas de place pour un domaine réservé interdit au Parlement. L'idée d'aborder ce sujet m'est venue en relisant l'interview de M. Sarkozy publiée dans la revue *Le Meilleur des mondes* le 5 octobre 2006.

Je cite les propos qu'avait alors tenus M. Sarkozy : « L'idée d'un domaine réservé me paraît contraire à la démocratie. À mes yeux, il n'y a pas de domaine réservé. [...] Je demande que les tabous soient levés en matière de politique étrangère, je demande que le Parlement puisse en débattre et je conteste l'idée qu'un homme, quelle que soit sa fonction, demeure "propriétaire" de cette question. » On devine qui était visé...

Il avait raison ! Madame la ministre d'État, vous avez le devoir de suivre son conseil ! Le Parlement serait disposé à jouer dans un esprit de responsabilité une nouvelle partition. Pour cela, madame la ministre d'État, il faudrait définir notre politique étrangère, renforcer les capacités d'anticipation et d'influence de notre diplomatie.

Par exemple, la situation au Sahel constitue un très sérieux avertissement. Occupé à suivre les Américains en Afghanistan, le Gouvernement a négligé cette partie de l'Afrique qui nous est si proche. Certes, le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale évoque la région sahélienne et la constitution d'une zone de non-droit source de dangers, mais les actes n'ont pas suivi ! L'œuvre de prévention n'a pas été réalisée, et aujourd'hui il faut réagir dans l'urgence, sans avoir l'initiative, en allant sur le terrain choisi par l'adversaire ! Ce n'est pas la meilleure façon d'assurer la sécurité. Sous la conduite du Président de la République, la France a fait preuve d'un curieux strabisme stratégique. Année après année, l'effort diplomatique, militaire, économique de la France s'est détourné de cette zone. Pourtant, des signes avant-coureurs de la dégradation de la situation n'ont pas manqué de nous alerter, tels que l'émigration massive de personnes choisissant, au péril de leur vie, de quitter leurs terres pour tenter de survivre, la violence, le banditisme, le terrorisme qui ont proliféré depuis des années sur le terreau des États en faillite.

Nous l'avons dit hier, nous le redisons aujourd'hui : il faut tout mettre en œuvre, dans le cadre de la loi, pour lutter contre le terrorisme, se montrer implacables, s'attaquer aux sources de cette menace.

La protection de nos ressortissants est une mission essentielle de l'État.

Ne venez donc pas nous accuser d'angélisme ou de je ne sais quelle tolérance malvenue. Au nom du groupe socialiste, je persiste et je signe : l'extrémisme, le terrorisme, la violence aveugle qui tue les innocents sont les fruits de la misère, de l'obscurantisme, de l'injustice et de la non-assistance aux peuples en danger ! Les minorités violentes qui dévoient l'islam pour tenter de justifier leurs actes sont le produit malsain de situations malsaines ! Dans ce domaine, l'action de la France, de l'Europe doit s'exercer avec fermeté, mais aussi avec créativité, en affirmant notre autonomie de décision. Je partage votre analyse sur ce point, monsieur le président de la commission. Hélas ! le tropisme américain du Président de la République nous a portés sur un autre chemin.

Certes, il n'est pas dans notre intérêt que l'Afghanistan redevienne un foyer de terrorisme intégriste, mais pendant que nous nous engageons dans ce pays, nous avons laissé prospérer un autre foyer aux portes mêmes de la Méditerranée. Il y a quelque chose qui ne tourne pas rond dans cette diplomatie atlantiste !

Je pense qu'il faut modifier, renouveler, revoir les méthodes et certaines actions de la France en Afrique ! Notre pays ne peut pas agir en 2011 comme si nous étions encore en 1960. Mais il ne fallait pas jeter le bébé avec l'eau du bain, si je puis m'exprimer ainsi ! La méthode frénétique employée par le Président de la République a conduit à abandonner sans recréer une présence, à renoncer à des actions et à des initiatives sans les remplacer par de nouvelles. Limité dans son action par des moyens financiers en déclin, pressé par une volonté de coller à l'allié américain en Afghanistan, obnubilé par le retour dans le giron de l'OTAN, le Président Sarkozy a négligé, à notre sens, une partie du monde que l'histoire et la géographie ont placée au côté de notre pays. Plus grave encore, la France n'a pas su non plus, ces dernières années, être un vecteur de démocratie, de progrès économique et social ; elle est restée liée à des élites corrompues et déclinantes, perdant ainsi la confiance des peuples africains.

L'édification de murs bureaucratiques infranchissables en guise de politique anti-immigration, une course effrénée derrière le Front national ont fini de discréditer notre pays et l'Europe.

D'autres concurrents viennent ramasser la mise, et il n'est pas sûr que ce soit au bénéfice des populations africaines...

Pour conclure, madame la ministre d'État, je dirai quelques mots sur l'Afghanistan.

Le Parlement doit pouvoir débattre de la poursuite de la participation française à cette guerre. Madame la ministre d'État, comme l'article 50-1 de la Constitution vous y autorise, vous pourriez soumettre au Parlement une déclaration sur l'Afghanistan qui soit suivie d'un débat et d'un vote. Au nom du groupe socialiste, je vous demande de bien vouloir le faire !

Bien évidemment, je n'aurai pas l'outrecuidance de vous proposer une date ; je vous demande simplement de bien vouloir organiser un tel débat.

En 2001, le Premier ministre d'alors, Lionel Jospin, avait assorti l'intervention militaire en Afghanistan d'objectifs diplomatiques et politiques précis. Au regard de la situation actuelle, il est essentiel de les rappeler : reconstruire l'Afghanistan sur la base du droit, du dialogue et d'un système représentatif ; apporter une aide matérielle et humanitaire aux nouvelles autorités afin d'asseoir leur légitimité ; assécher le narcotrafic et la contrebande de produits chimiques ; favoriser la solution négociée et juste des conflits au Proche-Orient afin de prévenir toute tentative de légitimation du recours à la violence terroriste.

La lutte militaire contre le terrorisme d'Al-Qaïda s'inscrivait dans le cadre précis de ces objectifs politiques codéfinis par le Président Jacques Chirac et par le Premier ministre Lionel Jospin. Après neuf ans d'intervention, regardez où nous en sommes... Cela ne peut plus durer !

Je l'ai déjà indiqué ici même le 26 novembre dernier : il nous faut aller vers un retrait progressif, calculé et planifié d'Afghanistan.

Ce débat doit avoir lieu au Sénat !

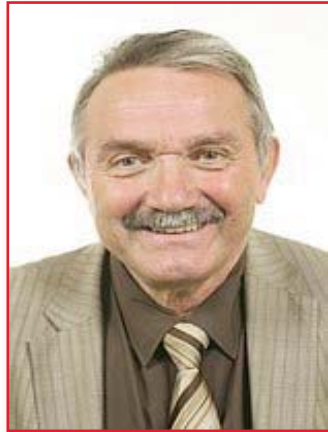
I n t e r v e n t i o n . . .

Débat sur des questions de politique étrangère Le Sahel

par Jacques BERTHOU, sénateur de l'Ain

[séance du mardi 18 janvier 2011]

Madame la présidente, madame la ministre d'État, monsieur le ministre, monsieur le président de la commission, mesdames, messieurs, en quelques jours, deux événements exceptionnels viennent de secouer le Sahel et le Maghreb. Le premier, tragique, c'est l'enlèvement et l'assassinat de deux de nos compatriotes à Niamey. Permettez-moi de rendre hommage à leur mémoire, d'adresser une pensée à leurs familles et à leurs proches. Le second, c'est la fin de la dictature en Tunisie.



Ces deux événements, totalement différents, touchent directement la France et nous obligent à analyser la politique que notre pays mène au Sahel, au Maghreb et, d'une manière générale, en Afrique.

Concernant le Sahel, force est de constater que nous avons complètement perdu pied dans cette région de l'Afrique. Notre présence économique, culturelle, sociale y est réduite à sa plus simple expression, et nos aides diminuent chaque année. Pendant ce temps, la pauvreté progresse, accentuée par les aléas climatiques. Vous le savez bien, madame la ministre d'État, une situation humanitaire critique est le terreau de prédilection des trafics, des activismes et des intégrismes.

Notre absence et notre manque d'ambition nous éloignent de plus en plus des centres de décision, politiques ou économiques, de la plupart des États africains. Aujourd'hui, la Chine tend à remplacer la France.

Elle s'implante et investit avec pour seul but le pillage des matières premières, très abondantes dans le sous-sol de ces pays, sans se soucier de l'évolution sociale et démocratique de ces derniers.

Votre politique, madame la ministre d'État, montre bien ses limites. La France a perdu la confiance de millions d'Africains, pour la simple et bonne raison que votre politique en Afrique est inconsistante. Quelques tonnes de riz ne suffisent pas à faire illusion ! Votre politique est faite beaucoup plus de déclarations d'intentions que d'actes de coopération, et ce ne sont pas les propos tenus par le Président de la République en juillet 2007 à Dakar qui ont facilité nos relations avec l'Afrique. Ce discours a marqué les Africains, particulièrement étonnés, choqués que la France ait encore des idées passéistes et une telle méconnaissance de la société africaine. Il est donc grand temps, madame la ministre d'État, que la France réagisse, en s'associant avec l'Union européenne, elle aussi concernée par cette partie du monde si proche de l'Europe. La tenue d'une conférence de l'Union européenne avec les États africains du Sahel et du Maghreb est devenue urgente et nécessaire.

S'agissant de la Tunisie, nous saluons, bien sûr, la chute de la dictature. Nous espérons que, dans les prochains jours, ce pays retrouvera le calme et pourra se doter d'un véritable gouvernement provisoire d'ouverture, dans l'attente d'élections législatives vraiment libres et démocratiques. Là encore, que de complaisance montrée par le Gouvernement à l'égard de l'ancien président ! Le terme de dictature n'est employé que depuis quelques jours, alors que le népotisme et le pillage du pays par les proches de l'ancien président apparaissent en pleine lumière. Ces faits n'étaient pas ignorés, mais vous avez préféré le silence, pensant que cette dictature était un rempart contre l'intégrisme, fermant les yeux sur l'absence de démocratie et de liberté de la presse, ainsi que sur le sort réservé aux opposants envoyés en prison ou en exil.

Quant à votre proposition de la semaine dernière, madame la ministre d'État, d'apporter une aide policière au régime tunisien, vous conviendrez qu'il s'agit d'une très grave erreur, qui laissera pendant des années des traces indélébiles au Maghreb et en Afrique.

Il est grand temps, madame la ministre d'État, que vous réagissiez et que vous redonniez à notre politique étrangère l'influence qu'elle a perdue dans le monde.

Cette déclaration montre combien ce gouvernement est déconnecté des réalités du Maghreb. En fait, votre politique à l'égard de la Tunisie a consisté à accompagner le gouvernement tunisien, jusqu'à la fuite de l'ancien président. Vous avez subi les événements, ne prenant le train en marche que lorsque tout fut joué ! Où est le temps, madame la ministre d'État, où la France avait une politique étrangère qui, par son originalité, ses propositions, ses arbitrages, était écoutée et tenait un rôle majeur dans la diplomatie mondiale ? Que sommes-nous devenus, maintenant que nous nous alignons systématiquement sur la politique des États-Unis ? Comment voulez-vous que notre crédibilité soit reconnue, dès lors que la politique française, au Moyen-Orient par exemple, est en fait celle des États-Unis ? Nous ne pesons plus sur le conflit israélo-palestinien, alors que tout ce qui se passe dans cette partie du monde déstabilise la paix et favorise la continuelle montée de l'intégrisme !

Nous pouvons faire le même constat s'agissant du Pakistan : notre alignement sur les États-Unis nous prive de toute influence, nous interdit toute discussion avec le gouvernement de ce pays, dont on sait le soutien qu'il apporte aux talibans.

La France doit changer sa diplomatie, être une force de proposition avec l'Union européenne et favoriser l'émergence de politiques économiques, sociales et culturelles avec ces pays en voie de développement. L'Union pour la Méditerranée, souhaitée par le Président de la République, est un échec.

Un premier sommet fastueux a été organisé à Paris en juillet 2008, mais le deuxième ne cesse d'être reporté, bloqué qu'il est par le conflit israélo-palestinien.

Pour que nous soyons crédibles, en mesure d'agir et de nous montrer convaincants, nous devons associer à une nouvelle politique l'Union européenne, de la Méditerranée à la Baltique. Il est bien dommage que, là encore, la France passe à côté de l'histoire et ne soit plus à la hauteur des enjeux mondiaux.

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

Débat sur des questions de politique étrangère Amérique du Sud

par Jean-Etienne ANTOINETTE

[séance du mardi 18 janvier 2011]

Madame la présidente, madame la ministre d'État, monsieur le ministre, monsieur le président de la commission, mes chers collègues, en raison de l'actualité africaine, la diplomatie française tourne aujourd'hui naturellement son attention vers le Sahel, la Côte d'Ivoire et la Tunisie. Toutefois, je vous invite à prendre un peu de recul, pour distinguer les différentes lignes géographiques de la politique étrangère du Gouvernement.



Je constate la priorité donnée à la construction européenne, aux États-Unis, notre allié du nord de l'Amérique, et à l'Afrique, cette « zone d'héritage » unie à la France par des liens complexes. Je discerne également une volonté de nous tourner vers les puissances de l'Est : la Russie, l'Inde et la Chine, auxquelles le chef de la diplomatie consacre temps et déplacements. En revanche, un continent fait l'objet de bien moins d'attention : l'Amérique centrale et latine. Que constate-t-on ? Tous les efforts et moyens de la diplomatie française sur ce continent se concentrent sur le partenariat stratégique avec un État, le Brésil, considéré comme une puissance émergente comparable à l'Inde ou à la Chine, et non – j'y insiste – comme un acteur intégré dans une stratégie élaborée pour la région.

En Amérique du Sud, le désengagement de la France est criant. Il demeure certes, presque pour la bonne forme, une coopération scientifique, universitaire et culturelle, au travers, par exemple, des programmes STIC-AmSud, MATH-AmSud ou AMSUD-Pasteur, mais la priorité est manifestement ailleurs.

Quelque 11 000 étudiants d'Amérique centrale et latine sont inscrits dans les universités françaises, contre plus de 45 000 en provenance d'Asie. Alors que la France bénéficie d'une remarquable image, presque 60 % des quelque 140 000 étudiants sud-américains partant à l'étranger s'orientent vers les États-Unis.

Quant à la coopération économique, son ambition est dérisoire : elle ne représente que 2 % de nos échanges commerciaux et concerne pour les trois quarts seulement quatre pays du continent, à savoir le Brésil, à hauteur de plus de 35 %, le Mexique, pour 15 %, le Chili, à concurrence de 11 %, et l'Argentine, pour 9 %. L'exemple du Chili illustre la faiblesse de l'investissement français au regard de notre rang de cinquième puissance économique mondiale : la France est le seizième fournisseur du Chili, son cinquième fournisseur et investisseur européen derrière l'Allemagne, le Royaume-Uni, l'Espagne et l'Italie...

Or la démocratie, les droits de l'homme, l'organisation multipolaire du monde, thème qui rapproche le Brésil et la France, sont des valeurs que nous partageons avec l'ensemble des États d'Amérique latine, comme en témoigne notre relation ancienne et privilégiée avec eux. Notre diplomatie défend ces valeurs universelles ; notre présence économique ne peut-elle servir à soutenir la même ambition ?

Il est certain que la France ne peut laisser de côté l'Amérique du Sud : elle est, grâce à la Guyane, un pays américain. Le développement des départements français de Martinique, de Guadeloupe et de Guyane est lié à celui des pays voisins, et rend indispensable un investissement de la France dans la Caraïbe, ainsi que dans l'ensemble, au minimum, du bassin amazonien : un investissement diplomatique et économique, et pas seulement scientifique ou culturel. Plus spécifiquement, pour la Guyane, il s'agit certes du Brésil, mais également du Surinam et du Guyana.

Concrètement, qu'en est-il de la situation des populations du Maroni et de l'Oyapock, dont les territoires ancestraux ne s'arrêtent pas aux rives du fleuve et ne connaissent pas les frontières ? Faire évoluer la situation administrative de ces populations ne représente-t-il pas un enjeu majeur de droit international ?

Quel est notre effort de coopération pour le développement du Guyana, lorsque la présence économique française dans ce pays se résume à une entreprise de production de coeurs de palmier et d'ananas biologiques ?

Par ailleurs, fallait-il attendre qu'un drame survienne à Haïti pour intervenir – et si mal – dans ce pays autrefois français, aujourd'hui l'un des plus sinistrés du monde ? Les ressources consacrées à Haïti sont importantes, mais, un an après le séisme, le constat de carences graves dans la réorganisation et la reconstruction du pays doit être dressé. La France aurait dû jouer un rôle structurant majeur ; elle a abandonné une place qui lui revenait naturellement.

La lutte contre l'immigration clandestine, la gestion durable des ressources forestières sur le plateau des Guyanes et le développement endogène des départements français d'Amérique ne peuvent aboutir sans une stratégie économique régionale viable, une actualisation du droit international et une adaptation de la réglementation européenne.

Madame la ministre d'État, le général de Gaulle traçait comme ligne directrice « le resserrement du rapport entre l'Amérique latine et la France pour aider le monde à s'établir dans le progrès, l'équilibre et la paix ». Certes, le monde a changé depuis, mais ne reste-t-il rien de cette ambition ?

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

LOPPSI II 2e lecture Sénat

par **Alain ANZIANI**, sénateur de la Gironde

[séance du mardi 18 janvier 2011]

Monsieur le président, monsieur le ministre chargé des collectivités territoriales – je m'adresserai à vous, puisque vous êtes maintenant seul au banc du Gouvernement –, mes chers collègues, les mois passent, les sessions se succèdent et les textes sur la sécurité s'empilent. Comme le rappelait Jacques Mézard voilà un instant, nous en sommes à seize textes sur la sécurité depuis 2002, soit un tous les six mois.



Cette situation nous amène à nous interroger : cette inflation de textes s'inscrit-elle dans une vision globale, donne-t-elle des résultats, dispose-t-elle des moyens de ses prétentions, est-elle seulement suivie d'effets ? Doit-on, par exemple, aggraver les peines qui viennent d'être votées ou en instituer de nouvelles alors que la moitié de celles qui existent ne sont jamais appliquées ? Est-il bien nécessaire de créer des délits spécifiques à internet, alors que le code pénal actuel suffit à poursuivre les contrevenants ? Peut-on faire passer la rigueur de la loi sur les sans-logis alors que le droit au logement, garanti par la Constitution, leur est refusé ? Ces questions devraient constituer la matière de notre débat. Malheureusement, au lieu de nous proposer une stratégie, ou à tout le moins une vision, vous nous soumettez un texte qui a été qualifié de « fourre-tout », un projet de loi portant diverses dispositions d'ordre sécuritaire dans lequel nous passons de l'identification des personnes décédées à l'interdiction de stade, de l'évacuation des campements illicites à la vente des billets à la sauvette, de la vidéosurveillance à la responsabilité parentale... sans oublier le permis à points et les photographies d'identité.

Monsieur le ministre, et je vous demande de transmettre ce message à M. Hortefeux, j'aurais préféré que ce débat s'ouvre sur une orientation fondamentale : le respect de la séparation des pouvoirs. Or quand est-il ? Le doute est aujourd'hui permis puisque M. le ministre de l'intérieur s'est cru autorisé à déclarer que les peines prononcées par le tribunal de Bobigny à l'encontre de sept policiers étaient disproportionnées. Vous devez dissiper ce doute, car, nous le savons tous, la séparation des pouvoirs est le principe fondamental qui permet de conjuguer sécurité et liberté.

Je tiens en cet instant à reprendre, après Jacques Mézard et Éliane Assassi, les propos très forts tenus par Jean-Louis Nadal, lors de l'audience solennelle de la Cour de cassation.

Je ne m'en priverai pas, même si j'ai quelque peu hésité tout à l'heure, car il faut que ces propos soient entendus au-delà de cet hémicycle. M. Nadal déclarait : « Afficher pour la justice une forme de mépris, inspirer à l'opinion des sentiments bas en instillant, de manière en réalité extravagante, la confusion entre la responsabilité du criminel et celle du juge dont on dénigre la décision, inscrire au débit des cours et tribunaux l'altération du lien social compromis pour une multitude de raisons qui leur sont étrangères, tout cela avilit l'institution et, en définitive, blesse la République. »

M. Hortefeux veut-il blesser la République ? Je ne lui ferai pas l'injure de le croire. Mais il est temps qu'il affirme clairement son attachement au principe fondamental du respect de la séparation des pouvoirs.

J'en viens au contenu du présent projet de loi, dont l'objet est de traiter des moyens de la sécurité pour la période 2008-2013. Du fait de reports successifs, trois ans se sont déjà passés et, en décembre dernier, le Gouvernement a dû, devant l'Assemblée nationale, corriger une nouvelle fois le tableau budgétaire figurant dans l'annexe.

Vous inventez en quelque sorte la programmation rétroactive ! Mais peut-on parler de programmation dès lors que les dispositions financières sont renvoyées en annexe et n'engagent pas l'État.

La LOPPSI 2 prétend renforcer les performances de notre politique de sécurité. Les fichiers de police et la vidéosurveillance sont des outils utiles, personne ne le conteste, mais, comme toujours, l'indispensable souci de sécurité doit s'accompagner d'une attention aux libertés individuelles. Or vous ne cessez de multiplier les fichiers ou d'élargir le champ d'application de la vidéosurveillance, sans mettre en place des contre-feux, c'est-à-dire des contrôles. À l'article 17, par exemple, la possibilité donnée aux personnes morales de droit privé de filmer la voie publique ne s'accompagne d'aucun pare-feu. Je ne peux d'ailleurs que saluer les travaux de la commission qui visent à rétablir un contrôle plus étroit de la CNIL sur les dispositifs vidéo.

Vous prétendez étendre la répression aux nouvelles technologies de communication. En réalité, vous vous trompez de cible. Les infractions qui sont commises sur internet, par exemple le phishing ou l'usurpation d'identité, sont déjà réprimées par la loi. Il n'est donc pas utile de créer de nouvelles infractions. Trop souvent, comme ce fut le cas avec la loi HADOPI, vous confondez la police du Web et l'édification de lignes Maginot qui, sitôt inaugurées, sont immédiatement contournées.

Ce projet de loi d'orientation, sans orientation ni programmation, suscite plusieurs motifs d'inquiétude. J'en évoquerai trois.

Premièrement, le fait divers doit-il dicter sa loi ? Nous connaissons bien votre méthode, puisqu'elle se répète depuis 2002 : un fait divers, une émotion, une loi ! L'important est de montrer à l'opinion – en général à celle qui est à la droite de vos propres positions – que le Gouvernement réagit. C'est un choix profondément politique. Il n'a pas grand-chose à voir avec les nécessités de la sécurité et s'apparente plutôt, malheureusement, au populisme.

La commission des lois, dans sa sagesse, mais peut-être aussi dans un souci de constitutionnalité, souhaite le retour au texte initial du Sénat.

Je m'inquiète aussi de la dérive des dispositions pénales applicables aux mineurs. Le couvre-feu pour les mineurs de 13 ans sera inefficace et inapplicable.

La généralisation des contrats de responsabilité parentale ne répondra en rien aux difficultés des familles. La comparution immédiate des mineurs récidivistes privilégie une logique d'abattage pour des enfants qu'il faudrait au contraire traiter de façon plus individualisée. Toutes ces mesures augurent bien mal de la future réforme de l'ordonnance de 1945.

À en croire M. le ministre et M. le rapporteur, les effets de la politique qui est menée en matière de sécurité et de délinquance seraient considérables. Un point m'échappe, monsieur Courtois. En première lecture, vous aviez relevé – et cela figurait à la page 15 de votre rapport, rapport que j'avais lu avec beaucoup d'attention – que les coups et blessures volontaires s'étaient accrus de 40 % depuis 2002. Cette observation a depuis été supprimée. Mais comment peut-on, dans le même temps, se féliciter des résultats remarquables de la politique conduite en matière de sécurité et écrire, dans un texte qui engage la commission des lois du Sénat, que les coups et blessures volontaires se sont accrus de 40 % depuis 2002 ?

Je vous invite à faire preuve d'une plus grande cohérence !

Deuxièmement, qui doit être le garant de la sécurité publique ? Le code de procédure pénale donne la réponse : l'officier de police judiciaire, l'OPJ, personne qualifiée et assermentée. Pourtant que constatons-nous ? Ou plus exactement, que constate le Conseil Constitutionnel ? Dans sa décision du 30 juillet dernier sur la garde à vue, le Conseil souligne les difficultés rencontrées par les officiers de police judiciaire et dénonce la « réduction des exigences conditionnant la qualité d'officier de police judiciaire ». Il déplore également l'explosion du nombre de personnels dotés de la qualité d'OPJ, qui a plus que doublé, passant de 25 000 à 53 000, entre 1993 et 2009.

Monsieur le ministre, on aurait pu s'attendre à ce que vous tiriez les conséquences de cette situation dans le présent projet de loi de programmation. Eh bien non ! Et vous allez même à l'encontre des préconisations du Conseil constitutionnel.

Vous allez dégrader davantage encore la situation en banalisant la qualité d'agent de police judiciaire, en la conférant à des policiers non titulaires ou en attribuant le titre d'adjoint de police judiciaire aux directeurs de polices municipales. Vous avez même envisagé d'accorder ce titre à des agents de la RATP ou de la SNCF. J'espère que, sur ce point, le texte de la commission prévaudra.

Troisièmement, veut-on vraiment un nouveau désengagement de l'État en matière de sécurité ? La révision générale des politiques publiques, la RGPP, a conduit à la suppression de 9 000 postes de policiers et de gendarmes depuis 2002. La gauche, je le rappelle, avait pour sa part créé 5 000 postes entre 1997 et 2002.

Cette réduction massive des effectifs, qui va se poursuivre notamment au détriment de la gendarmerie, contribuera à créer, en milieu rural, de véritables zones de désert sécuritaire.

Face à cette situation, nous devons nous interroger : voulons-nous, mes chers collègues, la privatisation de la sécurité dans notre pays ? C'est en tout cas le tournant qui est pris. Aujourd'hui, notre pays compte 220 000 policiers et gendarmes et 170 000 salariés du secteur privé travaillent dans le domaine de la sécurité. Tout à l'heure, M. Hortefeux a déclaré que, chaque année, seraient recrutées 12 000 personnes supplémentaires appartenant au secteur privé. Il en résulte que, dans cinq ans, les salariés privés seront plus nombreux que les policiers et les gendarmes à assurer des missions de sécurité, laquelle est pourtant une compétence régaliennne. Est-ce vraiment ce que nous voulons ? Allons-nous traiter cette question d'un revers de la main ?

Mes chers collègues, nous sommes en fait en présence d'un texte de répression des populations les plus fragiles, les mineurs, les sans-logis, les étrangers. Il s'agit d'un énième texte de circonstances, alors que nous aurions pu discuter des grands enjeux de l'internet, des violences urbaines, de la désertification rurale, de la pauvreté croissante dans notre pays, de la rupture du lien social...

Je conclurai en citant un autre propos très éloquent de M. le procureur général près la Cour de cassation, car il marque en quelque sorte la ligne rouge :

« La délinquance appelle la répression, c'est entendu et le mot ne doit pas faire peur, mais où sont les repères quand celui qui rappelle que l'accusé a des droits encourt le reproche d'avoir choisi le camp des assassins contre les victimes ? Où sont-ils ces repères quand est niée la présomption d'innocence, principe pourtant fondateur de tout dispositif pénal, au même titre que la légalité des délits et des peines ou la non-rétroactivité de la loi pénale ?

« Et le scandale n'est-il pas encore plus grand quand ces protestations politico-corporatistes sont relayées au plus haut niveau, au mépris du fondamental principe de séparation des pouvoirs ? »

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

LOPPSI II 2e lecture Sénat

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

[séance du mardi 18 janvier 2011]

Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, le droit du citoyen devant l'insécurité relevait selon moi, dans notre République, des mêmes principes que le droit du citoyen devant la santé, l'éducation, et, en premier lieu, du principe d'égalité. Vous connaissez la devise « liberté, égalité, fraternité ». Or j'ai lu dans ce nouveau texte que ce ne serait finalement plus le cas, parce que, en matière de sécurité, l'égalité était trop difficile et trop complexe à définir. Il sera donc question d'« équivalence ».



Je proposerai donc, d'entrée de jeu, que l'on gratte tous les frontons des mairies, et que l'on y écrive : « Liberté, équivalence, fraternité ». C'est certainement beaucoup plus parlant...

Tout cela pour vous dire, mes chers collègues, que ce texte est un véritable fourre-tout. Il s'apparente à un inventaire à la Prévert, fait de durcissement pénal et de rétrécissement des pouvoirs conférés aux juges pour appliquer les sanctions qu'ils estiment adaptées lorsque les limites sont dépassées, ce qui traduit une perte de confiance croissante envers l'institution judiciaire.

Ce texte va aussi sonner le glas d'un certain nombre de libertés publiques, sans pour autant améliorer cette fameuse « équivalence de sécurité », dont j'ai bien du mal à imaginer ce qu'elle peut vouloir dire.

Je ne m'étendrai pas sur les peines planchers, ni sur le sort réservé aux mineurs. Je me demande d'ailleurs quel sort sera réservé à l'ordonnance de 1945, mais j'imagine que ce point a déjà été abordé précédemment.

Ce qui m'ennuie aussi dans ce texte, c'est que l'on confond dissuasion, empêchement, avec réelle prévention de la délinquance sur le long terme, laquelle passerait notamment par l'éducation. Fâcheuse confusion !

On confond en plus l'insécurité et le sentiment d'insécurité, quels que soient par ailleurs les chiffres réels de la délinquance. Je prendrai ainsi l'exemple d'une petite ville, pas très loin de chez moi : le maire de cette commune a constaté, statistiques à l'appui, que la délinquance avait baissé – vous voyez, monsieur le ministre, que je ne cherche pas à polémiquer sur les chiffres ! Pour autant, ses administrés sont persuadés du contraire, et lui confient qu'ils se sentent en insécurité.

Pourquoi ? Parce que tout, aujourd'hui, tend à devenir un délit : il n'y a plus de bêtises d'enfants, plus de mesures éducatives qui vaillent ! Il n'y a plus que des délits et des mineurs qu'il faut se dépêcher de mettre en prison, car ils sont de dangereux futurs criminels ! Tout cela génère un sentiment d'insécurité, et n'a rien à voir avec la sécurité réelle, pas plus d'ailleurs qu'avec la prévention ou la répression de la délinquance.

J'ai lu assez récemment un excellent livre, Lebrac, trois mois de prison, dont je vous conseille la lecture, mes chers collègues. On s'aperçoit que, si la guerre des boutons avait lieu aujourd'hui, un certain nombre de ses protagonistes seraient envoyés en prison, en lieu et place d'une bonne fessée administrée par leurs parents... C'est regrettable !

J'ai aussi du mal à imaginer que le fait d'insulter ou de ne pas insulter le chef de l'État relève de la sécurité intérieure. Je sais bien que l'article du projet de loi qui traite de ce délit n'est pas examiné aujourd'hui parce qu'il est entériné, mais je me demande s'il a vraiment sa place dans un tel projet de loi de programmation. Il me semblait en outre qu'il était déjà interdit d'insulter le chef de l'État, en sa qualité de dépositaire de l'autorité publique.

Quoi qu'il en soit, je ne savais pas que la sécurité en France était tributaire de la création de ce délit si spécifique... Mais on en apprend chaque jour un peu plus !

Cette politique exclusivement tournée vers le durcissement de l'action répressive a pourtant fait la preuve de son inefficacité depuis longtemps. S'il suffisait d'alourdir les peines pour réduire à zéro la délinquance, cela se saurait, et la délinquance aurait disparu depuis longtemps.

Pour revenir sur des aspects plus programmatiques du texte, je constate aussi qu'il ne contient pas grand-chose sur les donneurs d'ordres. La délinquance visée est uniquement la délinquance visible, celle de nos banlieues, de nos rues, de nos villes. En revanche, je n'ai pas constaté que l'on durcissait le ton à l'endroit de l'économie souterraine et des donneurs d'ordre. Je n'ai pas vu beaucoup d'articles tendant à alourdir les peines qu'ils encourent, tout comme je n'ai pas vu beaucoup de dispositions visant les systèmes de blanchiment d'argent, les circuits financiers et toute cette économie souterraine qui, finalement, sous-tend et fait vivre la délinquance quotidienne de nos communes, de nos villes et de nos banlieues, contre laquelle nous souhaitons tous lutter.

À l'instar de certains députés de la majorité, on peut faire complètement abstraction de la cause de cette délinquance. Mais telle n'est pas ma façon de fonctionner. En tant que vétérinaire, quand je m'attaque à un mal, même complexe, j'essaie d'abord d'en isoler la ou les causes, et ensuite de les combattre. Tant que l'on ne s'attaquera pas sérieusement à ce problème de l'économie souterraine et du financement de la délinquance, on ne luttera pas réellement contre la délinquance, et l'on ne traitera que certains de ses symptômes. Pour prendre l'exemple du trafic de stupéfiants, je vous invite, mes chers collègues, comme je l'ai fait, à aller voir ce qui se passe en Guyane.

Je relèverai, à propos de ce texte, un autre exemple de manque de cohérence et de suivi. Alors que le Premier ministre lui-même avait déclaré les violences faites aux femmes, notamment les violences conjugales, grande cause nationale 2010, qu'a-t-on fait en pratique ? Certes, on a voté une loi en juillet à l'élaboration de laquelle j'ai participé. Mais quels moyens supplémentaires a-t-on donnés aux gendarmes ou aux policiers pour accueillir et orienter correctement les victimes, exception faite des

locaux spécifiques prévus pour les victimologues ? Des locaux qui, au demeurant, risquent fort d'être inutilisés, les pouvoirs publics n'ayant pas les moyens d'engager ces professionnels, qui constituent pourtant une brique essentielle dans le processus de construction d'une politique de prévention et de lutte contre cette forme de délinquance que sont les violences conjugales et les violences intrafamiliales.

Quels sont, finalement, les objectifs de ce projet de loi de programmation ? On nous dit que chaque territoire est unique. Certes ! Je constate néanmoins que l'État n'abondera que les dispositifs correspondant à un cadre normé : il faudra répondre aux objectifs du Gouvernement, notamment en matière de vidéosurveillance, pour pouvoir obtenir des fonds et mettre en place des programmes et des actions. Si chaque territoire est unique, pourquoi ne laisse-t-on pas les territoires élaborer eux-mêmes leurs politiques de prévention et de répression de la délinquance ? Pourquoi faut-il absolument se calquer sur un modèle unique, celui du Gouvernement ?

On nous dit que l'on va mieux répartir les forces et renforcer le maillage territorial. Pourtant, il n'est question que de répartition des moyens sur des bassins de délinquance. Où est la prévention dans tout cela ? Chaque fois qu'un phénomène de grande ampleur survient, qu'il s'agisse d'une catastrophe naturelle, d'un événement de grande délinquance ou d'une manifestation du type de celle qui a eu lieu contre la réforme des retraites, vous annoncez, monsieur le ministre, que vous allez résoudre le problème en mettant des moyens à disposition de la zone concernée.

Malheureusement, comme les moyens sont aujourd'hui insuffisants, on prélève des effectifs à d'autres endroits, favorisant ainsi le déplacement des bassins de délinquance. Je n'appelle pas cela mener une véritable politique de lutte contre la délinquance, ni faire de la prévention.

Meilleure répartition des forces et des rôles ? Certes ! Les missions des policiers municipaux, qui étaient jusqu'à présent limitées, vont être étendues. Mais de quelle formation supplémentaire ces policiers bénéficieront-ils ? Ce projet de loi de programmation n'aurait-il pas été l'occasion d'imaginer la création d'une école nationale des polices municipales ?

C'était peut-être aussi l'occasion de mutualiser des moyens – je pense notamment aux locaux – autour de la formation des polices municipales, et donc de réaliser des économies.

Je reviendrai plus tard dans le débat sur tout ce qui concerne internet, en particulier le filtrage des sites. Nous avons tous l'intention de lutter contre la cybercriminalité, notamment la pédopornographie, mais je pense vraiment que l'on fait fausse route avec ce texte.

Là encore, qu'en est-il du volet financier de ce combat ? Où sont les mesures concernant les banques ? Où sont les moyens destinés à lutter contre les systèmes de blanchiment d'argent en matière de cybercriminalité et de pédopornographie ?

Bref, il s'agit d'un texte extrêmement confus, qui n'a pas grand-chose à voir, à mon sens, avec une loi de programmation. C'est comme si l'on se contentait de proposer de l'aspirine pour soigner un mal de tête qui provient peut-être d'une méningite... Il faut aussi, de temps en temps, penser aux antibiotiques ! Vous l'aurez compris, mes chers collègues, je ne voterai pas pour ce texte !

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

LOPSSI II 2e lecture Sénat

par **Alima BOUMEDIENE-THIERY**, sénatrice de Paris

[séance du mardi 18 janvier 2011]

Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, ce projet de loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure, dit LOPSSI 2, qui nous est présenté aujourd'hui en deuxième lecture, s'inscrit dans un contexte d'inégalités et de régressions sociales majeures. Les Français, qui manifestent contre ce projet sécuritaire et inégalitaire, ne s'y sont pas trompés !



Malheureusement, les médias ne les ont pas vraiment informés de ce qui les attendait avec ce projet de loi sinon je suis certaine qu'ils auraient été le double, peut-être même le triple...

Nous étions d'ailleurs nombreux, parmi les élus locaux ou nationaux à nous joindre à eux, afin de manifester notre opposition au recul des libertés individuelles que représente ce texte de répression des populations fragilisées et de surveillance généralisée.

M. le ministre a déjà eu l'occasion de nous dire, en première lecture, tout le bien qu'il pensait des élus qui défendaient à la fois dans la rue et dans l'hémicycle les libertés individuelles, nous rappelant à l'ordre et nous indiquant que nous avons mieux à faire que de nous joindre aux associations, aux militants et aux citoyens, anéantis et révoltés par ce nouveau modèle de société policière ! Quitte à tout contrôler, autant brimer également la vox populi et celle de ses représentants, en leur faisant la morale et en remettant en cause leur droit à manifester leur opinion !

Après tout, l'attitude de M. le ministre s'inscrit dans la droite ligne – très à droite même – du texte qui nous est aujourd'hui soumis : interdire et réprimer !

Le Gouvernement met en avant et stigmatise la montée de la délinquance pour créer des peurs et ainsi justifier des mesures liberticides disproportionnées, au lieu d'admettre son incapacité à lutter de façon effective contre ce phénomène.

Le Président de la République et ses divers gouvernements n'ont eu de cesse de surfer sur la vague de la peur pour justifier des atteintes graves à nos libertés, au lieu de remettre en cause leur gestion de la situation et la politique répressive inefficace !

Je persiste à dire que ce texte développe une doctrine : privilégier les réponses pénales spectaculaires et criminaliser, au détriment des solutions réfléchies et mesurées en faveur de la prévention. En effet, nous assistons à un durcissement inapproprié du droit pénal et des pouvoirs policiers, bafouant ainsi les principes de l'État de droit, et se dispensant du respect des libertés fondamentales. La LOPSSI 2, « fourre-tout » législatif et projet de loi exclusivement répressif, porte gravement atteinte à nos libertés et à nos garanties judiciaires, et aggrave l'injustice sociale.

Il est insupportable d'y constater que nos citoyens les plus affaiblis et les plus précarisés – les mal-logés, les étrangers, les mineurs en difficulté – sont encore plus stigmatisés et servent de « bouc-émissaires » ou, devrais-je dire, « bouc et misère » !

Eh oui, avec ce texte, on s'en prend à la misère, à la pauvreté, aux précaires que l'on montre du doigt et que l'on rend responsables de tous les maux de notre société ! Au lieu de combattre à la source ces inégalités sociales, ce projet de loi criminalise le pauvre, sanctionne, pénalise, fait le culte de l'État policier...

Avec son lot d'expulsions de logements et de fichages, avec la généralisation de la vidéosurveillance et de l'espionnage de l'espace public, avec l'aggravation des peines et des peines planchers et la création de milices supplétives, la LOPPSI 2 nous semble appartenir à un autre temps ou à d'autres espaces.

À l'heure où des États voisins accèdent à la démocratie – je salue à cette occasion le courage d'un peuple ami, qui est parvenu à faire fuir un dictateur – la France, elle, se replie sur une législation sécuritaire et veut devenir un État policier et répressif !

Si c'est ce « savoir-faire français en matière sécuritaire » que votre collègue Mme Alliot-Marie se proposait d'exporter, je me permets de vous dire que, déjà, nous n'en voulons pas en France !

Il y a quand même de quoi être inquiet et affligé par une telle régression du droit français que la LOPPSI 2 tente de nous imposer. L'on peut légitimement se demander quand cette dérive vers le « répressif » à tout prix va s'arrêter.

Vous qui jouez, monsieur le ministre, sur le terrain de la peur, je vous le confirme : la France a peur, peur de cette dérive sécuritaire, peur de cette atteinte à nos libertés individuelles et de ce recul de nos droits fondamentaux que vous souhaitez nous imposer ! Mais elle a aussi peur de cette insécurité sociale qui s'impose de plus en plus !

En vous en prenant aux plus faibles et en rendant responsables les précaires de l'échec de votre politique inefficace, vous ne faites qu'accentuer le fossé entre nos citoyens et le Gouvernement, déconnecté de la réalité !

Entendez, monsieur le ministre, les revendications de ceux qui vivent au quotidien l'insécurité sociale, résultante directe de votre mauvaise gestion de l'État ! Ne dénigrez pas le mécontentement de la rue, qui samedi encore manifestait contre votre projet de loi, indigne d'une démocratie, contre un projet qui fragilise le pouvoir judiciaire au profit d'un pouvoir politique arbitraire, ce qui n'est pas admissible dans un État de droit !

Les associations n'ont cessé de dénoncer ce projet de loi « scélérate » et se mobilisent contre l'État policier que vous essayez de nous infliger.

Nous, sénateurs français d'Europe Écologie-les Verts, comme ceux des autres groupes opposés à juste titre à ce projet, nous nous devons de vous rappeler à vos responsabilités !

Mais vous y préférez un désengagement de l'État en matière de sécurité, au profit d'opérateurs privés, donc du business de la sécurité, ce qui est indigne de notre République.

Tout comme en première lecture, je réaffirme que nous devons redéfinir les contours d'une politique de sécurité humaine, pragmatique et équilibrée, ne niant pas les individus et reposant également sur la prévention, la dissuasion, la réinsertion et non uniquement sur la sanction !

Vous y préférez la répression des populations les plus affaiblies.

Vous prônez l'expulsion de tous les occupants d'habitats atypiques – tente, cabane, caravane, yourte, mobile home – sur des terrains publics ou privés, et la destruction de leur habitat, au lieu de faire en sorte que soit appliquée la loi de réquisition des logements vides ou qu'un nombre raisonnable de logements sociaux soient construits !

Vous vous en prenez aux familles les plus fragilisées et aux jeunes en difficulté, en stigmatisant leurs parents et en sanctionnant à tout-va, au lieu de leur donner les moyens d'affronter leurs difficultés sociales et de les aider à faire face à leurs problèmes.

Vous parsemez cette LOPPSI 2 de mesures répressives à l'encontre des étrangers en attente de leur admission au séjour alors que ce texte est manifestement inapproprié pour traiter de la question de l'immigration, qui nous sera prochainement soumise via un autre véhicule législatif, élaboré par votre collègue M. Besson ! Mais nous ne sommes pas dupes, monsieur le ministre, nous saisissons parfaitement le message du Gouvernement auquel vous appartenez et cette analogie nauséabonde qu'il entretient entre délinquance et immigration.

Au-delà de la répression à l'égard des populations les plus fragilisées, la LOPPSI 2 nous fiche, nous contrôle, nous surveille, nous espionne....

Il est d'ailleurs étonnant de constater que vous n'avez pas songé à imposer le contrôle par « web cab » du domicile de chaque citoyen !

Est-ce la crainte d'être assimilé aux cybercriminels que vous combattez ou la prise de conscience que l'atteinte à la vie privée aurait été trop flagrante ?

La LOPPSI 2 affecte gravement notre liberté d'expression et notre droit de réunion, notre droit à la liberté tout simplement, en tentant de museler l'expression pacifiste du mécontentement. Entre le projet de pénaliser les chahuts lors des réunions d'instances électives et le contrôle strict des manifestations populaires, quid de la démocratie, affectée par ces graves atteintes liberticides ?

Enfin, comme je l'ai brièvement exposé au début de mon intervention, la LOPPSI 2 ne se prive pas, sous prétexte de renforcer la lutte contre la criminalité, de multiplier encore les moyens de répression. En voici quelques exemples : le système des peines planchers, heureusement limité en commission des lois au champ des seules violences les plus graves, ce qui reste encore contestable s'agissant des primo-délinquants ; l'allongement à trente ans de la période de sûreté applicable aux meurtriers de dépositaires de l'autorité publique, mesure qui, elle aussi, a été limitée en commission des lois aux meurtres avec circonstances aggravantes. Quoi qu'il en soit, avec tout le respect que je voue aux dépositaires de l'autorité publique, je reste farouchement opposée à cet allongement de la période de sûreté pour une seule catégorie de victimes, portant ainsi atteinte à la cohérence de notre droit pénal.

Je suis d'ailleurs, d'une façon générale, contre toutes ces peines de sûreté, qui entravent toute chance de réinsertion et tout espoir pour le prévenu de voir sa peine aménagée.

Le droit pénal des mineurs fait, lui aussi, les frais de vos atteintes liberticides en raison de l'institution de « couvre-feux », y compris si celui-ci est prononcé par un juge, ou encore de la convocation des mineurs délinquants par l'officier de police judiciaire, que la commission des lois a d'ailleurs sanctionnée.

Vous aurez donc tous compris que je m'oppose évidemment à ce projet de loi LOPPSI 2, qui s'attaque à tous les

domaines de nos libertés et dont le seul but est de créer des peurs au travers de mesures illisibles et de nouvelles incriminations dangereuses, inutiles et inapplicables, faisant de la surenchère sécuritaire et entretenant un affichage purement médiatique !

De grâce, monsieur le ministre, mes chers collègues, n'entérinons pas ici une justice à double vitesse et, surtout, ne vous dispensez pas des garanties essentielles à notre démocratie et à nos libertés !

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

LOPPSI II

2e lecture Sénat - Explication de vote

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

[séance du jeudi 20 janvier 2011]

Je commencerai par rendre hommage aux techniques de communication parfaitement efficaces et très subtiles du Gouvernement, dont l'objectif premier est de démontrer avec force que la politique menée en matière de sécurité permet de faire diminuer la délinquance. Cela ne vous empêche pas, à l'occasion de chaque nouveau fait divers plus ou moins monté en épingle par les médias, d'admettre en définitive que la délinquance n'est pas complètement contenue. Mais, au lieu de vous interroger sur votre politique, vous préférez reporter la faute sur les magistrats, qui seraient laxistes, ou sur le code pénal, dont les dispositions seraient insuffisamment répressives.



À grands renforts de couverture médiatique, vous envoyez des renforts humains sur place : de cette façon, vous continuez d'augmenter la défiance du citoyen vis-à-vis, notamment, de l'institution judiciaire et vous en tirez la conclusion que les textes ne sont pas assez répressifs.

Pour vous, les contrevenants sont tous de dangereux criminels, que les juges laissent faire. Le citoyen développe ainsi un sentiment d'insécurité croissant, qui justifie l'accumulation, à laquelle nous assistons ces dernières années, en boucle, ou plutôt en spirale, de textes qui sont pourtant tous – nous en avons la preuve – totalement inefficaces.

Le traitement et la prévention de la délinquance nécessiteraient – vous l'avez d'ailleurs prévu dans le projet de loi

– un véritable partenariat entre les différentes institutions ou les dépositaires de l'autorité publique, lesquels devraient travailler main dans la main, en toute confiance : vous agissez dans le sens contraire et claironnez tous les jours votre défiance à nos concitoyens.

Ce projet de loi est un fourre-tout qui n'organise aucune programmation sur le long terme, si ce n'est, à mon sens, la mise à mal de notre démocratie et de notre sécurité, ce qui est tout de même regrettable pour une loi de « programmation » !

Par ailleurs, il est inégalitaire, ne serait-ce qu'en raison du transfert, que nous avons évoqué ce matin, des missions de l'État vers les polices municipales. Les communes riches pourront avoir une police municipale et mener des actions de prévention de la délinquance plus ou moins efficaces, mais pas les communes pauvres. Les policiers municipaux, sous l'autorité du maire, devront assumer une fois de plus des fonctions régaliennes qui, normalement, reviennent à l'État. Les policiers municipaux ne seront pas formés aux nouvelles missions qui leur seront confiées, car, que je sache, le Centre national de la fonction publique territoriale n'est pas en mesure aujourd'hui d'assurer cette formation complète.

Ce projet de loi est inégalitaire également parce que, comme de nombreux articles l'ont indiqué, la répartition des forces de sécurité entraînera une désertion des zones rurales. Dans le projet de loi, il est bien indiqué que les forces de sécurité seront affectées dans les bassins de délinquance : les zones rurales seront donc oubliées. Pour l'instant, la gendarmerie nationale est toujours là et elle est encore composée de militaires sur lesquels nous pouvons compter, mais ils sont de moins en moins nombreux. Aujourd'hui, ils sont regroupés avec la police nationale sous l'autorité du ministère de l'intérieur ; si, demain, ils sont toujours parmi nous, ils devront eux aussi aller dans les zones urbaines. À l'époque, Coluche

disait que certains étaient plus égaux que d'autres ; aujourd'hui, s'il était encore vivant, il dirait plus « équivalents »...

tique de communication et soutenir votre discours populiste.

De plus, ce texte est inutile, voire dangereux.

Il organise la défiance et déstabilise l'institution judiciaire, qui est pourtant un pilier fondamental en matière de lutte contre la délinquance.

Il met à mal le principe de la personnalisation de la peine, qui devient une dérogation au droit commun.

Il organise un transfert, et non une coproduction, de l'obligation de sécurité vers les sociétés privées, sans mettre en place en amont les moyens de contrôle et de formation nécessaires. Même le domaine public sera demain sous le contrôle de sociétés de sécurité privées grâce à la vidéosurveillance, qui n'est pour moi qu'un outil, mais pour vous une fin. Le dogme de la perfection de cet instrument est d'ailleurs extrêmement dangereux : il empêche de mettre en œuvre les moyens nécessaires pour le contrôler.

Il met en place, insidieusement, les conditions d'une censure de la communication en s'abritant derrière la nécessaire lutte contre la pédopornographie, qui est déjà associée au radicalisme religieux. D'aucuns me diront : ne faut-il pas lutter contre ces deux fléaux ? Si, bien sûr, mais en s'appuyant sur les principes de notre démocratie ! Et ce n'est pas faire preuve d'angélisme que d'affirmer que nous avons les moyens de lutter contre la pédopornographie et le radicalisme religieux sans mettre à mal la démocratie et censurer tous les moyens de communication.

La série de mesures figurant dans le texte ne visent de plus que les « exécutants » de la délinquance, jamais les donneurs d'ordre, ceux qui tirent réellement les ficelles des profits gigantesques liés à cette dernière : paradis fiscaux, fraudeurs de grande envergure, systèmes financiers, banques parfois peu scrupuleuses. D'ailleurs, aucune aggravation de peine n'est prévue, les délais de prescription diminuent, et nul moyen n'est dédié spécifiquement à cette lutte !

Monsieur le ministre, vous l'avez compris, nous sommes persuadés que vous ne vous attaquez pas à la délinquance. Nous ne pouvons nous associer à votre poli-

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

LOPPSI II

2e lecture Sénat - Explication de vote

par **Alima BOUMEDIENE-THIERY**, sénatrice de Paris

[séance du jeudi 20 janvier 2011]

Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, je persiste à dire que la LOPPSI 2 développe une doctrine qui privilégie les réponses pénales spectaculaires et la criminalisation et qui poursuit une politique répressive inefficace, au détriment de solutions réfléchies et mesurées pour une véritable prévention.



Nous l'avons souligné lors des débats, nous assistons de plus en plus à un durcissement inapproprié du droit pénal et constatons une méfiance accrue envers la magistrature. Ce texte, « fourre-tout » législatif, exclusivement répressif, porte atteinte à nos libertés publiques et judiciaires, ce que nous ne pouvons accepter.

En effet, vous vous en prenez de plus en plus aux familles les plus fragilisées et aux jeunes en difficulté ; vous stigmatisez leurs parents en les sanctionnant et en les criminalisant, au lieu de leur donner les moyens d'affronter les difficultés sociales.

Aujourd'hui, vous soldez – je sais, c'est la période –, mais ce que vous soldez, ce sont nos libertés individuelles et nos droits. Vous autorisez les personnes morales privées à installer des caméras aux abords de leurs établissements ; vous permettez l'exploitation des images de vidéosurveillance publique par des sociétés privées, ainsi que le visionnage des faits et gestes de nos citoyens dans les parties communes d'immeubles ; vous privatisez la sécurité et déléguez les compétences de l'État à des tiers, faisant ainsi l'aveu de votre incapacité à gérer les problématiques sécuritaires françaises.

Nous sommes contre ces « soldes » !

Avec ce texte, vous atteignez un point d'orgue. Il est d'ailleurs étonnant de constater que vous n'avez pas encore songé, tel Big Brother, à imposer le contrôle par webcam du domicile de chaque citoyen !

Pour ma part, je continuerai, dans cette enceinte et dans la rue, aux côtés des associations œuvrant pour la liberté, à défendre cette liberté, sous toutes ses formes, à défendre cette justice que vous nous refusez dans ce projet de loi. Vous voulez créer des peurs au travers de différentes mesures illisibles et de nouvelles incriminations dangereuses, inutiles et inapplicables, faisant toujours de la surenchère sécuritaire et entretenant un affichage purement médiatique et, me semble-t-il, électoraliste !

Aujourd'hui, nous sommes face à une société qui, je le crains, est en train de vivre une « xénophobie » politique. La LOPPSI 2 constitue un recul au regard des dispositions sur l'aménagement des peines que nous avons votées dans la loi pénitentiaire, un recul au regard du principe de l'individualisation par l'extension des peines planchers. Elle nous inquiète parce qu'elle procède à une inversion des principes : la liberté devient l'exception et l'enfermement la règle.

Monsieur le ministre, je suis désolée de vous le dire, nous ne pouvons vous suivre sur cette voie, car vous portez de plus en plus atteinte à notre démocratie et à nos libertés. La République en laquelle j'ai foi n'est pas la même que la vôtre.

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

Responsabilité pénale des personnes atteintes d'un trouble mental Proposition de loi - DG

par Jean-Pierre MICHEL, sénateur de la Haute-Saône, rapporteur de la Commission des lois

[séance du mardi 25 janvier 2011]

Monsieur le président, madame la secrétaire d'État, mes chers collègues, l'histoire de ce texte est liée au rapport qui avait été présenté par quatre membres de notre assemblée. Je ne m'attarderai toutefois pas sur ce point, que Jean-René Lecerf, l'un des auteurs de la proposition de loi, vient à l'instant d'évoquer dans son intervention.



Cette proposition de loi part d'un constat accablant : 10 % des détenus environ souffriraient de troubles psychiatriques très graves, et peuvent donc être véritablement considérés comme des malades mentaux, ce chiffre n'incluant pas les personnes souffrant de troubles du comportement, de troubles dus à des addictions ou de troubles dus à l'enfermement pénitentiaire lui-même.

Le code de procédure pénale prévoit pourtant une expertise, obligatoire en matière criminelle, facultative en matière correctionnelle. Les personnes déclarées pénalement irresponsables sont envoyées en hôpital psychiatrique sous le régime de l'hospitalisation d'office, et celles dont la responsabilité est simplement altérée encourent une sanction pénale dont la juridiction fixe la durée et les modalités d'application. Toutefois, les psychiatres préfèrent souvent ne pas conclure à l'irresponsabilité totale, et l'on constate en effet que les rapports d'expertise qui vont dans ce sens tendent à se raréfier.

Quant aux jurys d'assises, lorsqu'ils sont confrontés à un délinquant dont la responsabilité peut être altérée en raison de troubles mentaux, ils ont tendance, par mesure de sécurité – on peut les comprendre ! –, à le condamner plus lourdement encore.

Pour remédier à ces difficultés, la proposition de loi qui vous est soumise prévoit que l'atténuation de la responsabilité résultant du rapport de l'expert constitue un facteur d'allègement du quantum de la peine encourue. En contrepartie, elle renforce toute une série d'obligations de soins pendant et après la détention de la personne concernée.

Le principe de l'atténuation de la responsabilité a été initialement posé par un arrêt de la Cour de cassation de 1885 puis, en 1905, par la fameuse circulaire Chaumié, du nom du garde des sceaux de l'époque. L'évolution de la psychiatrie a par la suite montré qu'il existait des gradations dans la maladie mentale et dans la conscience de la personne malade. C'est ainsi qu'est née l'alternative de l'article 122-1 du code pénal, qui distingue l'irresponsabilité totale et l'atténuation de responsabilité.

Cette distinction aurait dû limiter le nombre de malades mentaux graves en prison. Or, il n'en est rien, avec toutes les conséquences désastreuses qui en résultent pour le délinquant malade, pour l'établissement pénitentiaire, mais aussi, nous y reviendrons, pour la société.

L'altération du discernement devrait entraîner une diminution de la durée de la peine. Le rapporteur pour le Sénat de la loi portant réforme des dispositions générales du code pénal, Marcel Rudloff, avait conclu en ce sens. Les travaux préparatoires de ce texte attestent de cette volonté du législateur, également relevée par Jean-François Burgelin dans son rapport de 2005. Enfin, le Conseil constitutionnel a rappelé ce principe à propos de la loi du 10 août 2007 renforçant la lutte contre la récidive des majeurs et des mineurs, en indiquant que la juridiction peut toujours, sur le fondement de l'article 122-1 du code pénal, prononcer une peine inférieure aux peines prévues.

Dès lors, la prise en compte de l'altération du discernement comme cause de réduction de la peine ne constituerait nullement un précédent dans notre droit.

Un tel système est d'ailleurs appliqué dans d'autres pays, notamment en Espagne et en Italie.

La proposition de loi prévoit que la peine encourue est réduite d'un tiers dans le cas où le discernement est altéré : une peine de trente ans serait ainsi ramenée à vingt ans. On peut certes discuter de l'ampleur de cette réduction – nos collègues du groupe CRC-SPG déposeront d'ailleurs un amendement sur ce point –, mais ce choix, opéré dans un souci d'équilibre, est le fruit d'un compromis acceptable par le plus grand nombre d'entre nous.

Je remarque que cette méthode, propre au Sénat, et particulièrement à la commission des lois, grâce à son président Jean-Jacques Hyest, permet de faire évoluer notre législation dans le bon sens. À l'avenir, d'autres propositions de loi, émanant de divers groupes politiques, feront également l'objet de compromis porteurs d'avancées.

Dans la limite de ce plafond abaissé d'un tiers, le juge peut décider de la durée de la peine la plus appropriée, en fonction des circonstances de l'infraction, de la personnalité du délinquant et, éventuellement, de son casier judiciaire. Le principe d'individualisation de la peine est donc pleinement respecté, je le dis solennellement. Le juge reste totalement libre, bien qu'il soit, comme toujours, contraint par un plafond : lorsqu'il juge un escroc qui encourt cinq ans d'emprisonnement, il ne peut pas le condamner à six ou sept ans d'emprisonnement !

Le code pénal contient d'ailleurs d'autres causes légales de diminution du quantum de la peine : c'est le cas pour les mineurs âgés de plus de treize ans, qui se voient appliquer une réduction de 50 %, mais aussi lorsque l'auteur ou le complice d'une infraction de terrorisme, de trafic de stupéfiants ou de fausse monnaie livre des informations qui permettent de pousser plus loin les investigations et de trouver d'autres auteurs de ces infractions particulièrement graves. Voilà pour les dispositions figurant dans la première partie de la proposition de loi.

Dans la deuxième partie du texte, et par souci d'équilibre, les auteurs de la proposition de loi ont prévu que les personnes dont le discernement est altéré par une maladie mentale, et qui seraient condamnées moins lourdement qu'aujourd'hui, se voient imposer diverses

obligations de soins – ce qui, il faut bien le dire, n'est pas le cas à l'heure actuelle.

Ainsi, si un sursis avec mise à l'épreuve est prononcé, avec ou sans peine ferme, il devra comporter une obligation de soins, laquelle ne sera toutefois pas automatique, le juge ayant la possibilité de passer outre, après avis médical. Notons que le suivi socio-judiciaire peut déjà être prononcé par le juge pour un très grand nombre d'infractions.

Par ailleurs, l'article 2 de la proposition de loi vise à permettre au juge de l'application des peines de retirer les réductions de peine pendant la détention en cas de refus de soins de la part d'une personne incarcérée dont le discernement était altéré au moment des faits. Cette décision serait également prise après avis médical.

Les psychiatres que nous avons entendus, s'ils étaient d'accord avec la proposition de loi, se sont montrés plus réticents sur ce dernier point, jugeant que l'on ne pouvait pas contraindre à une obligation de soins des personnes détenues, et que le fait de les inciter à se soigner était déjà, en soi, une thérapie.

Mes chers collègues, nous devons être conscients des contradictions de la pratique actuelle.

Une personne qui commet une infraction grave, par exemple un assassinat, et qui est déclarée pénalement irresponsable, sera hospitalisée d'office dans un hôpital psychiatrique. On ne lui demandera pas son avis et, pour son bien, on la soignera, y compris par les méthodes les plus dures, en la plaçant, par exemple, en chambre de contention ou d'isolement, ainsi que nous avons pu le constater dans les UMD que nous avons visitées.

En revanche, une personne qui commettrait la même infraction, mais dont le discernement serait simplement altéré au moment des faits, se retrouverait en prison, même si le quantum de peine venait à être atténué par ce texte. Elle serait, certes, vraisemblablement incarcérée dans un établissement doté d'un SMPR, voire, par périodes, placée en UMD, mais ne serait nullement soumise à une obligation de soins. Or les psychiatres ont eux-mêmes souligné que leurs rapports n'étaient pas des objets scientifiques incontestables et qu'ils pouvaient varier d'une personne à l'autre.

On nous dit bien que, dans un tel cas, les détenus seront incités à se soigner, l'infirmerie offrant un meilleur régime que la simple détention. Il n'en reste pas moins qu'une telle différence de traitement me paraît tout simplement impensable, mes chers collègues !

C'est la raison pour laquelle nous avons prévu que, dans ce cas-là, le juge de l'application des peines puisse faire jouer une série de mesures qui, nous l'espérons, conduiront les personnes en détention à suivre les soins que nécessite leur état de santé mentale.

Enfin, l'article 3 de la proposition de loi vise à permettre l'application des mesures de sûreté prévues à l'article 706-136 du code de procédure pénale aux personnes dont le discernement est altéré à l'issue de leur détention. La décision du juge serait soumise à un avis médical ; il n'y aurait donc aucune automaticité, conformément aux remarques formulées par les représentants de la Chancellerie lors de leur audition.

En conclusion, je le répète, ce texte permet d'établir un meilleur équilibre entre la réponse pénale et la prise en charge sanitaire. Le dispositif a été approuvé à l'unanimité par la commission des lois, certains commissaires n'ayant pas pris part au vote.

Cette proposition de loi, que je vous propose d'adopter, mes chers collègues, est conforme au principe de proportionnalité, en ce qu'elle permet d'assurer à la fois la réduction de la peine encourue par les personnes atteintes de troubles mentaux et la nécessaire sécurité due à la société.

Elle ne vise nullement, comme je l'ai lu à tort dans des journaux qui pratiquent la désinformation, à prendre le contre-pied de la politique sécuritaire du Gouvernement. Un tel raisonnement n'a, en l'espèce, aucun sens.

Elle permet simplement de prendre en compte le malade mental délinquant, de le soigner mieux qu'il ne l'est aujourd'hui, mais aussi de l'y obliger, afin d'éviter la récidive et de protéger la société.

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

Responsabilité pénale des personnes atteintes d'un trouble mental Proposition de loi - DG

par **Christiane DEMONTES**, sénatrice du Rhône

[séance du mardi 25 janvier 2011]

Monsieur le président, madame la secrétaire d'État, mes chers collègues, cette proposition de loi fait suite au rapport « Prison et troubles mentaux : comment remédier aux dérives du système français ? », établi par le groupe de travail commun à la commission des lois et à la commission des affaires sociales. Je tiens d'ailleurs à remercier aujourd'hui notre collègue Nicolas About – dont je salue la remplaçante –, alors président de la commission des affaires sociales, et notre collègue Jean-Jacques Hiest, président de la commission des lois. Ils avaient en effet souhaité tous les deux qu'un groupe de travail soit constitué, forts du constat que se trouvent aujourd'hui en prison des personnes à qui l'incarcération ne sert à rien, car elles ont besoin de soins, ce que la prison ne permet pas, ou très rarement.



À l'issue de ses travaux ce groupe de travail avait formulé un certain nombre de propositions d'ordre législatif. La proposition de loi que nous examinons aujourd'hui en reprend certaines.

Si, dans son article 64, le code pénal de 1810 posait le principe d'irresponsabilité pénale du « dément », le nouveau code pénal de 1993 a instauré un *distinguo* entre abolition et altération du discernement en raison d'un trouble mental. Ainsi, selon l'article 122-1 du nouveau code pénal, dans le premier cas, la personne n'est pas considérée comme « pénalement responsable », alors que, dans le second, elle « demeure punissable ». Il est clair que, dans l'esprit du législateur, l'altération du discernement en raison d'un trouble mental a été pensée comme une cause d'atténuation de la responsabilité.

La rédaction de l'article 122-1 du code pénal dispose que, dans ce cas, lorsque la juridiction fixe la durée et les modalités de la peine, la personne punissable bénéficie d'un régime spécifique. Une réduction de peine devrait donc en découler. Or force est de constater, notamment à la lecture des auditions du groupe de travail, que tel n'a pas été le cas.

En effet, nous pouvons observer que, pour les jurys d'assises en particulier, la maladie mentale est bien souvent perçue et gérée comme un facteur de dangerosité supplémentaire qui nécessiterait une détention prolongée. De fait, l'altération du discernement est devenue un facteur d'aggravation de la peine, allongeant la durée d'emprisonnement des personnes atteintes de troubles mentaux.

Contrairement aux idées reçues et bien que les statistiques soient fragmentaires, si le nombre de non-lieux a baissé en valeur absolue, la part de ceux motivés par l'article 122-1 est restée stable, elle représente environ 5 % du total. Il n'est donc pas démontré que l'évolution du cadre juridique ait provoqué une diminution du nombre de reconnaissances d'irresponsabilité pénale. En revanche, de l'avis concordant de magistrats et d'experts, l'altération du discernement, conçue par le législateur comme une cause d'atténuation de la responsabilité, a constitué en pratique, et paradoxalement, un facteur d'aggravation de la peine allongeant la durée d'emprisonnement.

Par ailleurs, selon une enquête épidémiologique menée entre 2003 et 2004, la proportion de personnes atteintes de troubles mentaux les plus graves, pour lesquelles la peine n'a guère de sens, représenterait 10 % de la population pénale – les précédents orateurs l'ont déjà dit. Aujourd'hui, les établissements pénitentiaires connaissent de grandes difficultés pour gérer des situations qui cristallisent les contradictions entre une logique de soins et une logique répressive.

Cette situation ne peut que heurter nos principes humanistes. Elle contrevient à l'éthique médicale car les prisons ne sont pas des lieux de soins. Elle contrevient aux exigences de sécurité et, comme nous l'avons vu précédemment, à l'esprit de la loi et à nos valeurs démocratiques. Il nous est donc apparu indispensable de rompre avec cette logique pour procéder à la réécriture de l'article L 122-1 du code pénal afin, dans une rédaction plus explicite, de mieux concilier réponse pénale et prise en charge sanitaire.

Ainsi l'article 1er de notre proposition de loi prévoit-il que, dans le cas d'une peine privative de liberté prononcée à l'encontre d'une personne atteinte, au moment des faits, d'un trouble psychique ou neuropsychique ayant altéré son discernement, la peine encourue est réduite du tiers. La juridiction devra donc, dans cette limite, fixer la durée de la peine, étant entendu que la personne est souffrante et que, plus cet état est important, plus la prise en charge médicale s'avère préférable à une incarcération. De plus, dans le cas où un sursis avec mise à l'épreuve a été prononcé pour tout ou partie de la peine, sauf avis médical contraire ou décision contraire de la juridiction, cette peine doit être accompagnée d'une obligation de soins telle que prévue par l'alinéa 3 de l'article 132-45 du code pénal.

Quant à l'article 2 de la proposition de loi, il tend à compléter le troisième alinéa de l'article 721 du code de procédure pénale, relatif aux réductions de peines, en donnant à la juridiction la liberté de retirer une partie des réductions de peines lorsque la personne refuse les soins qui lui sont proposés. Cette logique est aussi reprise dans les modifications apportées à l'article 721-1 du code de procédure pénale, relatif aux réductions de peines en cas d'effort sérieux de réadaptation sociale.

La rédaction de l'article 3 de la proposition de loi s'inscrit dans cette même exigence de soins. Ainsi, un nouvel article, relatif aux mesures de sûreté, est introduit dans le code de procédure pénale, laissant la possibilité à la juridiction de prononcer une obligation de soins durant la période comprise entre la date de la libération et le terme de la peine encourue.

Avec ce texte, la loi est désormais précisée. Néanmoins, au-delà, se pose la question des moyens dont se dote notre société pour faire face à ces défis.

À ce titre, notre collègue Jean-Pierre Michel, tout comme d'ailleurs Jean-René Lecerf et l'ensemble du groupe de travail, insiste sur divers points dans son rapport.

Je pense notamment à la prise en charge médicale que nécessitent ces personnes. Elle ne peut se faire que dans le cadre d'un renforcement de l'organisation de la psychiatrie, laquelle doit permettre de garantir le lien entre obtention de réductions de peines et suivi sanitaire via un placement systématique dans des établissements pénitentiaires disposant d'un service médico-psychologique régional. Or ces services doivent être notoirement renforcés en personnels et plus équitablement répartis sur le territoire.

De même, comment ignorer que la justice éprouve les plus grandes difficultés à trouver des experts psychiatres qui apprécient l'abolition ou l'altération du discernement de la personne mise en examen au moment des faits commis et éclairent les juges ?

Demain, mes chers collègues, madame la secrétaire d'État, restera-t-il suffisamment de praticiens pour s'occuper, soit en milieu carcéral, soit en milieu hospitalier, de ceux dont la responsabilité pénale sera modulée en fonction de l'altération ou de l'abolition de leur discernement ?

Nous nous devons d'apporter des réponses. C'est dans cette logique que nous avons notamment proposé, dans notre rapport, d'envisager la construction de services médico-psychologiques régionaux supplémentaires dans les maisons centrales et de choisir les implantations des futurs établissements pénitentiaires en tenant compte de la démographie médicale, notamment en psychiatrie.

Je n'entrerai pas dans le débat que Jean-René Lecerf a introduit sur les objectifs des Unités hospitalières spécialement aménagées et que nous avons déjà eu au sein du groupe de travail – quel public, détenus ou non détenus, et quels troubles doivent-ils être concernés ? Même s'il est difficile de se prononcer sur ces structures, dont la première n'a été inaugurée que le 18 mai dernier à Lyon, il nous semble important d'établir des statistiques précises sur le profil des détenus accueillis afin de permettre une évaluation régulière de ces unités.

Madame la secrétaire d'État, bien que l'ayant écoutée avec beaucoup d'attention, je n'ai pas bien compris l'argumentation justifiant votre opposition à cette proposition de loi, qui, d'après ce que j'ai cru comprendre, sera votée par l'ensemble de notre assemblée.

J'espère que nous pourrons débattre de la prise en charge des personnes victimes de troubles psychiques à l'occasion de l'examen d'un prochain texte de loi sur la psychiatrie, un texte systématiquement annoncé et sans cesse reporté !

Effectivement, et j'en terminerai sur ce point, nous nous devons d'apporter des réponses médicales à ces détenus souffrant de troubles mentaux. À défaut, le sens même de la peine s'en trouverait perverti, l'objectif de réinsertion abandonné et notre système pénitentiaire mis en cause.

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

Responsabilité pénale des personnes atteintes d'un trouble mental Proposition de loi - DG

par **Alima BOUMEDIENE-THIERY**, sénatrice de Paris

[séance du mardi 25 janvier 2011]

Monsieur le président, madame la secrétaire d'État, mes chers collègues, c'est avec plaisir que j'interviens aujourd'hui devant vous, au sujet de cette proposition de loi consistant à atténuer la responsabilité pénale des personnes atteintes d'un trouble mental ayant altéré leur discernement au moment des faits qui leur sont reprochés.



En effet, vous n'êtes pas sans savoir à quel point les questions pénitentiaires sont au centre de mes préoccupations. Je me permets de rappeler brièvement que, lors du débat sur la loi pénitentiaire, adoptée le 24 novembre 2009, je n'avais eu de cesse de dénoncer les atteintes graves faites aux droits des personnes détenues, voire, dans certains cas, la négation totale de leurs libertés fondamentales.

Les sénateurs Verts n'avaient d'ailleurs pas voté cette loi, qui semblait assez insatisfaisante, en dépit de tous les amendements adoptés dans ce cadre. Ceux-ci visaient, pour l'essentiel, à renforcer les droits des détenus, à rendre les dispositions du droit français conformes aux exigences communautaires et à reconnaître la dignité de la personne détenue.

J'ai par ailleurs rappelé, à l'occasion du débat sur l'édiction des mesures réglementaires d'application des lois qui s'est tenu voilà deux semaines, que le Gouvernement n'avait encore pris pratiquement aucune des mesures réglementaires prévues par la loi pénitentiaire, ce qui privait finalement cette loi de toute efficacité.

La proposition de loi qui nous est soumise aujourd'hui s'inscrit dans la ligne directrice de la vision progressiste du droit pénitentiaire partagée par les sénateurs d'Europe Écologie. Il est en effet nécessaire de débattre de la question des détenus atteints de troubles mentaux et de l'atténuation souhaitable de la responsabilité pénale de ceux dont le discernement a pu être altéré, au moment des faits, par ces troubles.

Ce texte a pour point de départ ce constat inquiétant : près de 10 % des détenus souffrent de troubles psychiatriques très graves ! Dès lors la peine privative de liberté, telle qu'elle a été définie dans le cadre de la loi pénitentiaire précitée, ne signifie rien pour ces personnes.

En effet, selon cette loi du 24 novembre 2009, « le régime d'exécution de la peine de privation de liberté concilie la protection de la société, la sanction du condamné et les intérêts de la victime avec la nécessité de préparer l'insertion ou la réinsertion de la personne détenue afin de lui permettre de mener une vie responsable et de prévenir la commission de nouvelles infractions ».

Je reviendrai, ici, sur les trois points qui, dans les cas des personnes atteintes de troubles mentaux, ne semblent pas atteindre les objectifs légaux actuels : la sanction du condamné, l'insertion et la réinsertion de la personne détenue, la prévention de la récidive.

S'agissant de la sanction du condamné, nous pouvons légitimement douter qu'une personne atteinte d'une pathologie psychiatrique lourde ayant altéré son discernement au moment des faits puisse trouver en une peine d'enfermement dans un établissement pénitentiaire traditionnel une sanction adaptée à sa situation.

Ce point est d'ailleurs rappelé dans le premier alinéa de l'article 122-1 du code pénal, qui prévoit que les personnes dont le discernement était aboli au moment des faits sont irresponsables pénalement.

S'agissant de l'insertion et de la réinsertion de la personne détenue, cet objectif, inhérent à l'exécution de la peine, nécessite que l'auteur des faits ait pris conscience des motifs justifiant sa condamnation, ce qui est impossible dans le cas des personnes atteintes de troubles mentaux lourds.

S'agissant, enfin, de la prévention de nouvelles infractions et de la lutte contre la récidive, le but semble plus difficile à atteindre quand la personne est malade et que ses pathologies risquent d'empirer en prison, le milieu carcéral n'étant pas un lieu de soins. Si l'on ne peut que saluer les progrès de la prise en charge médicale en prison, des études ont néanmoins montré que la détention carcérale pouvait aggraver les pathologies, voire en susciter.

Au-delà de ces trois raisons, liées à un régime d'exécution de la peine inadapté aux personnes souffrant de troubles psychiatriques, il est important de souligner la situation choquante créée par la mauvaise application du second alinéa de l'article 122-1 du code pénal.

Cet alinéa traite du cas des personnes dont le discernement n'était qu'altéré lors de la commission de l'infraction. Pour mémoire, le premier alinéa, que j'ai déjà cité, était relatif à l'abolition du discernement au moment des faits, entraînant l'irresponsabilité pénale.

Selon les dispositions de ce deuxième alinéa, les intéressés restent punissables, mais bénéficient d'un régime particulier quant à la fixation par la juridiction de la durée et des modalités de la peine.

Comme M. Jean-Pierre Michel le souligne à juste titre, dans son dernier rapport, cette disposition devrait conduire à une réduction de peine. Or – c'est regrettable – il en va différemment en pratique, la maladie mentale étant, dans la plupart des cas, un facteur aggravant, un « indice de dangerosité supplémentaire » justifiant « une détention prolongée », et ce plus particulièrement pour les jurys d'assises.

Ainsi on s'éloigne de l'esprit du législateur et, dans le même temps, on accroît la présence de personnes atteintes de troubles psychiques et psychiatriques en prison.

À cette occasion d'ailleurs, permettez-moi de m'élever contre votre position, madame la secrétaire d'État, car vous exprimez une nouvelle défiance envers le juge et son pouvoir d'appréciation, et remettez en cause le principe d'individualisation.

Quant à moi, je suis favorable au fait de réduire du tiers la peine privative de liberté encourue et d'encourager les peines alternatives à l'enfermement, notamment le sursis à exécution avec mise à l'épreuve de tout ou partie de la peine assortie de soins, après avis médical.

Dans un seul souci de lutte contre les récidives, il est également souhaitable que le juge de l'application des peines, à la libération d'une personne condamnée dans les circonstances mentionnées dans ce second alinéa de l'article 122-1 du code pénal, puisse ordonner une obligation de soins.

Je souhaite toutefois apporter une réserve quant aux mesures de sûreté applicables après la libération, telles qu'elles sont prévues à l'article 3 de cette proposition de loi. Les modifications apportées par cet article entraînent de fait l'application de l'article 706-139 du code de procédure pénal, qui dispose que « la méconnaissance par la personne qui en a fait l'objet des interdictions prévues [par l'article 706-136] est punie, sous réserve des dispositions du premier alinéa de l'article 122-1 du code pénal, de deux ans d'emprisonnement et 30 000 euros d'amende ».

Cela signifie que les personnes concernées par le deuxième alinéa de l'article 122-1 du code pénal, à savoir celles dont le discernement a été altéré par des troubles mentaux au moment des faits, risquent de retourner en prison après leur libération si elles ne respectent pas les mesures de sûreté imposées par le juge... C'est un cercle sans fin !

J'ai pris bonne note de l'obligation de soins accompagnant ces mesures, mais je me questionne sur le caractère opportun de cette possibilité d'une nouvelle incarcération, qui ne me semble pas être de nature à œuvrer en faveur de la guérison des personnes atteintes de troubles mentaux et de pathologies psychiatriques. Enfin, je tiens à rappeler le Gouvernement à ses responsabilités et à attirer son attention sur l'effectivité de l'application de ces mesures.

Il ne s'agit pas de légiférer à chaque fait divers ! Il est indispensable que tous les moyens soient donnés à la justice pour une efficacité de ces dispositions.

Vous n'êtes pas sans savoir, madame la secrétaire d'État, quelles sont les conditions difficiles dans lesquelles travaillent le personnel pénitentiaire et le personnel soignant. Il est temps que ces services disposent enfin des moyens humains et financiers nécessaires à la réalisation de la lourde tâche qui leur est confiée.

À ce sujet, j'espère que le programme de construction des Unités hospitalières spécialement aménagées sera à la hauteur de ces ambitions et n'aura pas à souffrir d'un retard dans sa mise en place.

L'objectif à venir doit donc être triple : proposer des mesures plus adaptées aux auteurs d'infractions souffrant de troubles psychologiques ; prévenir l'aggravation des troubles mentaux en prison ; améliorer les conditions de travail du personnel pénitentiaire et soignant intervenant en milieu carcéral.

Pour toutes ces raisons, les sénateurs Verts sont favorables à cette proposition de loi, à laquelle ils apportent tout leur soutien !

Je voterai donc ce texte.

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

Enfants franco-japonais Proposition de résolution - DG

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

[séance du mardi 25 janvier 2011]

Madame la présidente, madame le ministre d'État, mes chers collègues, les enfants franco-japonais privés de liens avec leur parent français, en cas de séparation ou de divorce, vivent une situation particulièrement pénible. C'est en vérité de leur père



qu'ils sont le plus souvent privés, et cela est pour eux une source de difficultés psychologiques, voire de déséquilibre. C'est d'ailleurs essentiellement cet aspect qui doit retenir notre attention dans cette discussion.

Par le biais de notre proposition de résolution, nous demandons la ratification par le Japon de la convention de La Haye du 25 octobre 1980 sur les aspects civils de l'enlèvement international d'enfants. Nous souhaitons en outre que le Japon puisse faire évoluer son code civil sur le droit de la famille de manière à permettre la continuité et l'effectivité des liens familiaux. Enfin, nous suggérons que le comité de consultation franco-japonais sur l'enfant soit élargi de façon permanente au ministère japonais de la justice, voire éventuellement à d'autres ministères, d'une part, et qu'il puisse servir de structure de médiation pour les problèmes familiaux, d'autre part.

Ce débat est difficile, car il touche à des valeurs profondément ancrées dans la société : la place de l'enfant, les rôles respectifs de l'homme et de la femme dans le couple, le rapport entre les deux parents au sein de la famille, la relation entre les enfants et les parents. Au Japon, le concept de *liê* établit clairement que le cœur de la famille est constitué de la mère, de l'enfant et de la maison ; le père se trouve en quelque sorte à l'écart.

En Occident, notre conception est tout autre. Nous sommes donc en présence de deux traditions et de deux structures familiales qui s'opposent. Mais nous vivons dans un monde qui se transforme à la faveur des échanges entre les peuples, y compris des échanges matrimoniaux. C'est pourquoi il nous faut aborder cette question avec respect, en ayant le souci d'écouter aussi des arguments qui nous sont a priori étrangers.

On dénombre environ 10 000 naissances d'enfants binationaux par an au Japon. Par chance, toutes n'entrent pas dans la catégorie que nous examinons. Les parents français ne sont évidemment pas les seuls concernés : de nombreux pères américains, canadiens, allemands se trouvent confrontés au problème douloureux que j'ai décrit.

Avant d'en venir à l'exposé des motifs de cette proposition de résolution, je tiens à faire remarquer que c'est la première fois que le Parlement examine, en application de l'article 34-1 de la Constitution – il s'agit d'un droit nouveau, ouvert par la réforme de 2008 –, une proposition de résolution touchant à des affaires internationales. Je me réjouis d'ailleurs que notre collègue Louis Duvernois, lui aussi sénateur représentant les Français établis hors de France, ait suivi un chemin analogue au nôtre et ait déposé un texte identique. J'espère, bien entendu, que ces deux propositions de résolution seront adoptées.

La hausse du nombre de mariages franco-japonais est l'un des signes les plus tangibles du renforcement des liens entre le Japon et la France. En 2009 – je ne dispose malheureusement pas des chiffres de 2010 –, le consulat a transcrit 321 actes de mariage entre Français et Japonais. Il en résulte évidemment une augmentation du nombre d'enfants binationaux : 233 actes de naissance ont été enregistrés cette même année. L'autre conséquence, moins heureuse, est la hausse des séparations et des divorces.

Heureusement, tous les couples franco-japonais ne se séparent pas dans la douleur ; certains parviennent à une solution consensuelle, mais c'est moins souvent le cas lorsqu'ils ont un ou plusieurs enfants. Quoi qu'il en soit, des enfants binationaux en nombre croissant se retrouvent au centre d'un conflit entre leurs parents.

Ainsi, des enfants résidant sur le territoire français ont été enlevés par leur parent japonais et ramenés au Japon sans l'accord du parent français, qui s'était pourtant vu attribuer l'autorité parentale à la suite du divorce.

Étant donné qu'il n'existe aucune convention bilatérale entre la France et le Japon, les décisions judiciaires françaises ne sont pas systématiquement reconnues par la justice japonaise, laquelle donne généralement raison au parent japonais qui a enlevé l'enfant. En outre, le Japon ne sanctionne pas les déplacements illicites d'enfants et n'a pas encore signé la convention de La Haye de 1980. Cette dernière institue une coopération des autorités centrales pour assurer le retour des enfants illicitement déplacés du lieu de résidence habituelle.

Lorsque le couple binational réside au Japon, il arrive que le parent japonais abandonne le domicile conjugal et parte avec l'enfant sans le consentement de l'autre parent. En France, une telle pratique est sanctionnée. Au Japon, en revanche, elle n'est pas considérée comme une infraction et ne justifie donc pas le recours à des mesures d'exécution forcée pour faire revenir l'enfant au domicile familial. Le parent qui a enlevé l'enfant est même souvent maintenu dans ses prérogatives par la justice japonaise.

Dans ces conditions, des citoyens français ayant divorcé d'un ressortissant japonais se trouvent dans l'impossibilité d'exercer au Japon leurs droits parentaux. Les services consulaires français ont connaissance d'une quarantaine de cas, mais nous pensons qu'il y en a significativement plus. Les couples franco-japonais étant majoritairement constitués d'un ressortissant français et d'une ressortissante japonaise, ce sont le plus souvent des pères français qui sont concernés.

Alors que la loi française établit un partage de l'autorité parentale en cas de séparation ou de divorce, l'article 819 du code civil japonais prévoit que la garde de l'enfant ou des enfants est accordée à un seul parent.

Ainsi, dans 80 % des cas, l'autorité parentale est confiée à la mère en vertu du principe socialement admis qu'elle est la personne la plus importante pour l'enfant et qu'il n'appartient pas au père de s'occuper directement de son éducation. Dans d'autres cas, c'est la préservation des intérêts de la mère qui prévaut sur la continuité des relations de l'enfant avec ses deux parents. Ainsi, même lorsqu'un tribunal japonais constate l'instabilité de la mère, il peut choisir de lui confier l'autorité parentale.

Le Japon et la France n'ont pas non plus la même conception du droit de visite.

Selon la législation française, l'exercice de ce droit ne peut être refusé à l'autre parent que pour des motifs graves ; lorsque la continuité et l'effectivité des liens de l'enfant avec ce parent l'exigent, le juge aux affaires familiales a la possibilité d'organiser le droit de visite dans un espace de rencontre désigné à cet effet.

Au Japon, le droit de visite est non pas inscrit dans le code civil, mais laissé à l'appréciation du juge aux affaires familiales et au bon vouloir du parent auquel a été attribuée la garde de l'enfant. En vertu de l'article 766 du code civil japonais, l'un des deux articles qu'il conviendrait de modifier à l'issue de la procédure de ratification de la convention de La Haye par le Japon, le juge japonais peut ordonner toutes les mesures nécessaires dans l'intérêt de l'enfant.

Le parent français rencontre aussi des difficultés à expliquer au juge les raisons pour lesquelles il veut se voir reconnaître ce droit de visite. Au demeurant, il n'est pas rare que le juge japonais lui attribue un droit de visite. Toutefois, cette décision n'est pas mise en œuvre lorsque le parent japonais, invoquant la volonté de l'enfant, refuse que ce dernier voie son autre parent ; d'où des situations très douloureuses, d'autant qu'il arrive que le parent ayant la garde parle en mal à son enfant de la personne de laquelle il est séparé. Je précise aussi que, dans les affaires familiales, l'absence d'exécution des jugements n'est pas sanctionnée.

En outre, quand un droit de visite est accordé au parent français, il se résume souvent à une seule visite de quelques heures par mois, alors qu'en France les modalités les plus répandues prévoient un week-end sur deux et la moitié des vacances scolaires.

Par conséquent, de nombreux pères français, ou d'autres nationalités, n'ont plus de contact avec leurs enfants, qui se voient ainsi privés d'une partie essentielle de leur identité. Le droit de ces enfants à avoir deux parents, deux familles, deux cultures, deux langues, est bafoué. Il en résulte des effets psychologiques graves. Certains enfants souffrent notamment du syndrome d'aliénation parentale, un désordre psychologique qui atteint l'enfant lorsque le parent présent exerce sur lui, de manière plus ou moins consciente, une sorte de pression visant à détruire l'image du parent absent.

M. Richard Yung. Face à ces situations très pénibles, la France, en liaison avec d'autres États, a entrepris de nombreuses démarches auprès du gouvernement japonais. En décembre 2009, l'ambassadeur de France à Tokyo – je tiens ici à lui rendre hommage, car il a fait de ce dossier sensible une priorité de son action – a ainsi obtenu la création d'un comité de conciliation franco-japonais, composé de représentants des ministères des affaires étrangères des deux pays et ayant pour objectif de faciliter les échanges et le partage d'informations. La France est le premier pays à mettre en place une telle structure avec le Japon ; nous nous en réjouissons.

Cet arrangement est bienvenu et montre que le Japon reconnaît l'existence du problème des enfants franco-japonais privés de liens avec leur parent français. Il demeure néanmoins insuffisant. D'autres initiatives sont nécessaires afin de faire prévaloir l'intérêt supérieur de ces enfants.

Il y a une certaine urgence à agir. Le nombre de cas, je l'ai dit, va croissant. Sans vouloir en faire un argument dans le cadre de cette discussion, je rappellerai les actes dramatiques commis ces derniers mois par plusieurs pères poussés à bout, pour les raisons que j'ai évoquées, peut-être pour d'autres, mais le résultat est là.

La présente proposition de résolution n'a nullement pour objet de remettre en cause la souveraineté du Japon, que nous respectons. Je suis moi-même un ami de ce pays, un admirateur de la culture et de la tradition japonaises, de cette capacité à concilier le moderne et l'ancien, à perpétuer les usages du passé tout en étant à l'avant-garde du progrès. Certes, nous le savons, l'évolution des sociétés est le fruit de longs processus, mais, sur le problème qui nous intéresse aujourd'hui, il faut tout

de même avancer dans la mesure où il y aura de plus en plus de mariages franco-japonais.

Madame le ministre d'État, mes chers collègues, si le Japon nous entend et est prêt à progresser, à son rythme, dans le respect de ses propres procédures, sur les trois points que j'ai évoqués, à savoir la ratification de la convention de La Haye, la réforme du code civil japonais pour ce qui concerne ses articles 766 et 819 et la transformation du comité de conciliation, alors nous aurons contribué à résoudre un problème ô combien douloureux !

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

Enfants franco-japonais Proposition de résolution - DG

par Claudine LEPAGE, sénatrice représentant les Français établis hors de France

[séance du mardi 25 janvier 2011]

Madame la présidente, madame la ministre d'État, mes chers collègues, l'union de deux personnes est toujours promesse de découvertes et de r i c h e s s e . L'enrichissement est d'autant plus remarquable entre deux conjoints de nationalités différentes. Un nouveau mode de vie, un mode de pensée, une éducation, une histoire, une culture, une langue différentes sont autant d'éléments que, bien souvent, l'on accepte avec enthousiasme, non seulement pour comprendre l'autre, mais aussi par souci d'apprendre et, plus tard, de faire partager ces connaissances démultipliées aux enfants à venir.



Ainsi, les couples binationaux sont, en général, particulièrement ouverts sur le monde et ont une vision bienveillante de l'altérité. Pourtant, cette formidable richesse peut aussi constituer le terreau idéal de déchirements et de luttes, dont tous les membres de la famille auront à souffrir. Ce sont les enfants qui se trouvent au cœur du conflit, au centre de l'arène, et qui paient le plus lourd tribut de ces querelles.

Les problèmes de partage de l'autorité parentale et de garde d'enfants se rencontrent auprès de nombre de couples binationaux. Depuis quelques années, ce sont les séparations de couples franco-japonais qui semblent engendrer les plus importantes difficultés dans ce domaine.

Je tiens donc à saluer l'excellente initiative de nos collègues Richard Yung et Louis Duvernois, qui, par ces propositions de résolution relatives aux enfants franco-

japonais privés de liens avec leur parent français en cas de divorce ou de séparation, entendent appeler l'attention du gouvernement japonais sur cette situation aux effets dramatiques.

En Europe, un mariage sur cinq est aujourd'hui binational ; dans le même temps, un divorce sur cinq concerne un couple binational. En France, plus du quart des mariages sont binationaux : en 2009, ce sont 84 000 Français ou Françaises qui ont ainsi épousé une personne étrangère. Nous remarquons, malheureusement, que cette forte progression des unions mixtes a parallèlement engendré une augmentation de 9 % des enlèvements parentaux en 2008.

À côté de certaines affaires dramatiques très médiatisées, combien d'histoires, tout aussi bouleversantes, de vies brisées existe-t-il ?

Au Japon, près de 166 000 enfants japonais ou binationaux sont privés de l'un de leurs parents. Il s'agit presque toujours du père, et ce que les anciennes unions soient franco-japonaises ou 100 % japonaises. En effet, un million de pères japonais ne voient plus leur enfant.

Ainsi, au-delà de la « préférence nationale », qui, dans la plupart des pays du globe, commande l'attribution du droit de garde des enfants, le droit japonais donne littéralement les pleins pouvoirs à la mère. La société japonaise considère que celle-ci est la personne la plus importante pour l'enfant et que le père n'a aucun rôle à jouer dans l'éducation de ce dernier. En effet, en cas de divorce au Japon, un seul parent – dans plus de 80 % des cas la mère – exerce l'autorité parentale.

Quant au droit de visite du père, il n'est même pas codifié et ne bénéficie d'une reconnaissance jurisprudentielle que depuis 1964 ; et encore la Cour suprême du Japon a-t-elle refusé, par une décision de 1984, de lui donner une valeur constitutionnelle.

Enfin, dans la pratique, ce droit de visite est subordonné au paiement de la pension alimentaire.

À bien des égards, vis-à-vis des enfants, le droit de la famille japonais est bien différent de celui de la plupart des pays occidentaux. À cela s'ajoute, pour ce qui concerne les affaires familiales, l'absence de sanction en cas de défaut d'exécution d'un jugement. Dans ces conditions, la mère japonaise peut, à loisir, arguer du refus de l'enfant de voir son père pour repousser la mise en œuvre de la décision judiciaire qui avait pu attribuer un droit de visite à ce dernier.

Par ailleurs, aucune convention bilatérale en matière judiciaire n'existe entre la France et le Japon. Les décisions de justice française ne bénéficient donc d'aucune reconnaissance de la part de la justice japonaise. De la même façon, le Japon n'a toujours pas signé la convention de La Haye du 25 octobre 1980 sur les aspects civils de l'enlèvement international d'enfants et ne sanctionne pas les déplacements illicites d'enfants.

Dans ces conditions, il n'existe pas entre la France, signataire de cette convention depuis 1983, et le Japon de véritable coopération destinée à assurer le retour de l'enfant illicitement déplacé au lieu de sa résidence habituelle.

Le Japon, par la voix de son précédent Premier ministre Yukio Hatoyama, a manifesté, voilà quelques mois, sa volonté de signer la convention. M. Hatoyama précisait à l'époque qu'il fallait éviter que le Japon soit perçu, selon son expression, comme un « pays à part ». Il me semble inutile d'insister encore davantage sur ce point.

La prochaine signature de la convention de La Haye, si elle est bienvenue, ne réglera sans doute pas pleinement le problème, le juge conservant toujours, conventionnellement, la possibilité de refuser la restitution de l'enfant, dès lors qu'il considère que celle-ci n'est pas dans l'intérêt de l'enfant. Pourtant, nombre de psychologues, pédiatres et spécialistes de l'enfance s'accordent pour témoigner de l'importance du contact persistant et le plus étroit possible entre l'enfant et ses deux parents.

Les êtres humains sont bien sûr extrêmement divers. Ces singularités s'expliquent notamment – il importe justement de le relever en cet instant – par leur culture ou

leur langue. Seulement, comme le souligne le pédiatre Aldo Naouri, les êtres humains partagent strictement les mêmes besoins élémentaires, et l'un d'entre eux est bien le lien entre l'enfant, durant les premières années et même tout au long de sa vie, et ses deux parents. Pour construire convenablement son identité, l'enfant a impérieusement besoin de ce double lien, afin de développer la meilleure image possible de sa mère et de son père.

L'altération de la représentation de l'un d'eux suscitera chez l'enfant un profond trouble quant à la loyauté qu'il s'impose à leur égard et engendra un grave conflit intérieur, qu'il ne pourra résoudre seul. Une pathologie spécifique a d'ailleurs été étudiée, sur le modèle du syndrome de Stockholm propre aux otages : le syndrome d'aliénation parentale. Les effets destructeurs d'une telle situation sur l'identité de l'enfant s'éprouveront alors tout au long de la vie.

La troisième réunion, à Tokyo, du comité franco-japonais de conciliation sur l'enfant au centre d'un conflit parental a donné lieu, voilà quelques semaines, au déplacement au Japon d'une délégation interministérielle française. La participation à cette réunion, pour la première fois, d'agents du ministère japonais de la justice témoigne d'une évolution positive.

Pour conclure, je veux manifester ma confiance dans la volonté des autorités japonaises d'œuvrer pour que ce douloureux problème des enfants franco-japonais privés de lien avec leur parent français trouve une issue satisfaisante, et ce pour toutes les parties en présence : l'enfant, la mère et le père.

Il est en effet évident, comme l'évoque cette image utilisée par M. Naouri, que les deux parents sont une échelle double sur laquelle l'enfant grimpe à la conquête de la vie.

Dès lors que l'un d'entre eux détruit l'autre, l'échelle s'écroule, entraînant l'enfant dans sa chute...

C'est pourquoi, mes chers collègues, je vous invite à approuver ces propositions de résolution, dans l'intérêt même des enfants franco-japonais.

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

Assistance médicalisée pour mourir Proposition de loi - DG

par Jean-Pierre GODEFROY, sénateur de la Manche, rapporteur pour la Commission des affaires sociales

[séance du mardi 25 janvier 2011]

Monsieur le président, mes- sieurs les ministres, mes chers collègues, c'est à l'honneur du Sénat d'avoir ce soir ce débat sur un sujet aussi sensible que celui de la fin de vie, sujet qui fait appel à des convictions morales, religieuses, philosophiques ou éthiques ; et c'est à l'honneur de la commission des affaires sociales, et de sa présidente, d'avoir permis cette discussion en séance publique dont on voit bien qu'elle intéresse énormément nos concitoyens. Je souhaite, tout comme M. le Premier ministre, que ce débat soit calme et serein, dans le respect des convictions de chacun.



Saisie de trois propositions de loi, celle de notre collègue Alain Fouché, membre de l'UMP, celle de notre collègue Guy Fischer et de plusieurs membres du groupe CRC-SPG et celle que j'ai moi-même présentée avec plusieurs membres du groupe socialiste, la commission des affaires sociales a adopté un texte de synthèse relatif à l'assistance médicalisée pour mourir, qui est ce soir soumis au Sénat.

Il n'est ni politiquement ni idéologiquement partisan. Il est issu de propositions de sénateurs de groupes politiques différents, et ne reflète la position unanime d'aucun groupe. Il nous renvoie chacun à nos convictions personnelles en même temps qu'à notre responsabilité de législateur.

La question de la mort assistée relève indissociablement de l'intime et des libertés publiques. C'est donc en revenant au fondement de notre droit que les auteurs des propositions de loi et la commission des affaires sociales ont choisi de l'aborder. Ce fondement, c'est l'autonomie de la volonté.

Consacré en matière civile depuis la Révolution, ce principe a été progressivement étendu à tous et à l'ensemble des aspects de notre vie. Depuis 2002, la loi l'a affirmé comme base de la relation entre le médecin et le malade. Le consentement libre et éclairé est désormais requis pour les actes de soins. Le patient n'a plus à subir passivement les traitements ; il en est acteur à part entière. On doit les lui expliquer, et il peut les refuser ou les accepter. Il est un individu autonome, libre de ses choix et traité en tant que tel.

La proposition de loi relative à l'assistance médicalisée pour mourir marque l'aboutissement du mouvement qui reconnaît la primauté du respect de la volonté individuelle comme principe fondamental de l'organisation de notre société et de la mise en œuvre du soin. En effet, elle vise à mettre fin au paradoxe selon lequel une personne peut prendre l'ensemble des décisions qui orienteront son existence, indiquer par testament ce qu'il doit advenir de ses biens après son décès, mais serait privée d'un tel droit à la fin de sa vie, au moment de sa mort.

Les éléments favorables et défavorables à la mise en place de la possibilité d'une assistance médicalisée pour mourir sont bien connus. Cela fait trente ans que le débat agite la société française, et le Sénat lui-même a eu l'occasion d'en discuter tant en séance publique qu'au travers des auditions, travaux de réflexion et rapports réalisés par la commission des affaires sociales. Je n'entends pas reprendre l'ensemble des arguments échangés.

En revanche, je voudrais simplement insister sur un point : contrairement à ce que l'on entend souvent, l'assistance médicalisée pour mourir ne s'oppose pas aux soins palliatifs !

Il est incontestable que la logique des soins palliatifs et celle de l'assistance médicalisée pour mourir sont distinctes.

Les soins palliatifs visent à apaiser la douleur, même si leur délivrance implique éventuellement d'accélérer le moment du décès. L'assistance médicalisée pour mourir tend pour sa part à mettre fin à la souffrance résultant de la perception que la personne a de sa propre situation et à lui ouvrir la possibilité de choisir, le moment venu, les conditions de sa fin de vie. Il existe donc non pas des contradictions, mais des réponses différentes à des demandes qui sont différentes.

D'ailleurs, la présente proposition de loi confie la mission de mettre en œuvre l'aide médicalisée pour mourir non pas aux équipes de soins palliatifs, mais au médecin traitant ou au médecin saisi de la demande, si l'amendement de Mme Dini, la présidente de la commission des affaires sociales, est adopté par notre Haute Assemblée.

Pourquoi les soins palliatifs seraient-ils la seule solution offerte aux personnes en fin de vie ? Pourquoi ceux – ce ne sont évidemment pas les plus nombreux – pour qui l'apaisement de la douleur ne mettra pas fin à leur souffrance et qui décideront, en toute connaissance de cause, de ne pas ou de ne plus recourir aux soins palliatifs ne pourraient-ils pas faire respecter leur volonté de décider du moment de leur mort ?

Mes chers collègues, la lutte contre la douleur est évidemment primordiale, et elle doit le rester. Ce qui favorise la vie et la volonté de vivre doit toujours être privilégié sur le choix de la mort. La loi du 22 avril 2005 relative aux droits des malades et à la fin de vie, dite « loi Leonetti », a marqué un progrès important en ce sens. La mise en œuvre de ce texte, qui a pour objet de permettre l'accès universel aux soins palliatifs, est un combat qui, je le crois, nous unit tous.

Mais, pour certains, qui sont en fin de vie, les soins palliatifs, ou du moins leur seule perspective, ne suffiront pas.

Pour eux, si telle est leur volonté libre, éclairée, réfléchie et réitérée, dans des conditions strictement encadrées, nous demandons qu'une assistance médicalisée pour mourir soit possible.

C'est donc le double respect de la vie et de la volonté des personnes qui sous-tend la proposition de loi adoptée par la commission des affaires sociales.

Respect de la vie d'abord, car la procédure de mise en œuvre de l'aide que nous avons prévue est strictement définie et encadrée. La demande devra être examinée par des médecins dont le regard sera extérieur et dépassionné ; elle devra être dûment confirmée. Évidemment, elle sera révocable à tout moment.

La commission a également renforcé la priorité donnée aux soins palliatifs en prévoyant que le médecin saisi d'une demande d'assistance médicalisée pour mourir non seulement devra informer le malade – c'est une nouveauté – des possibilités que lui offrent les soins palliatifs, mais également prendra toutes les mesures nécessaires pour mettre effectivement en œuvre ces soins si la personne marque son intérêt. La demande d'assistance médicalisée ne sera donc pas le choix par défaut de ceux qui n'auront pas eu accès aux soins palliatifs.

Respect de la volonté ensuite, car c'est seulement aux personnes majeures et capables que la possibilité de demander une assistance médicalisée pour mourir sera réservée. Aucun mineur, aucune personne légalement protégée ne pourra valablement formuler une telle demande.

La faculté de solliciter une assistance médicalisée sera ouverte à ceux qui, pleinement conscients, en feront la demande quand ils se trouveront dans la situation prévue par la loi du 22 avril 2005, à savoir au stade avancé ou terminal d'une maladie grave et incurable causé par une pathologie ou un accident. En fait, nous ne sortons pas de la loi Leonetti ; nous la prolongeons.

La même possibilité sera également offerte, par l'intermédiaire des personnes de confiance, aux malades devenus inconscients mais ayant laissé des directives anticipées en ce sens s'ils n'étaient plus en mesure d'exprimer eux-mêmes leur volonté le moment venu.

C'est donc toujours la volonté de la personne qui sera respectée, et l'acte délibéré qui lui permettra une mort rapide et sans douleur n'est qu'une faculté mise à sa disposition.

Pourquoi instituer une assistance médicalisée, c'est-à-dire mise en œuvre sous le contrôle et en présence d'un médecin qui aura accepté ?

Tout d'abord parce que, face à la demande de mourir, il faut un regard capable d'évaluer la situation médicale de la personne, un regard suffisamment étranger à l'entourage du malade pour comprendre si la demande d'assistance est véritablement libre, éclairée et réfléchie, le regard d'une personne apte à interrompre à tout moment la procédure d'assistance.

Selon nous, les options consistant à laisser l'assistance à mourir dans la clandestinité, comme c'est malheureusement parfois le cas, ou à la confier au monde associatif, comme cela se pratique en Suisse, sont porteuses de trop d'incertitudes et de risques pour qu'un tel choix puisse être effectué en conscience.

La proposition de loi adoptée par la commission des affaires sociales comporte sept articles.

L'article 1er ouvre aux personnes majeures capables la possibilité d'une aide médicalisée pour mourir, dans le cadre que j'ai précédemment indiqué. Il peut s'agir du stade avancé ou terminal d'une pathologie grave et incurable, quel que soit l'âge, ou d'une souffrance physique ou psychique ne pouvant pas être apaisée ou jugée insupportable par la personne.

L'article 2 offre la faculté aux malades conscients de demander cette aide et définit la procédure applicable : saisine par la personne de son médecin, qui s'adjoint deux de ses confrères pour examiner le caractère libre, éclairé et réfléchi de la demande et la situation médicale du malade.

La première mission de ces médecins sera, je le répète, de proposer, voire d'organiser, l'accès de la personne aux soins palliatifs. Telle est d'ailleurs la pratique actuelle, que nous avons tenue à maintenir et à réaffirmer dans le présent texte.

Si c'est en pleine connaissance de cause que la personne refuse ces soins, les médecins remettront dans les huit jours un rapport écrit pour juger si son état de santé correspond aux critères définis par la loi. Si le rapport est favorable et si, lors de sa remise, le malade persiste dans cette demande en présence de sa personne de confiance, alors seulement l'assistance pourra être mise en œuvre à partir de huit jours plus tard. Seize jours, c'est une durée longue pour les personnes en fin de vie, mais il faut donner tout le temps à la réflexion pour, le cas échéant, laisser à ce qu'il reste de vie la possibilité de reprendre ses droits. Pour ceux qui estimeront trop long un tel délai, parce qu'ils sont convaincus d'avoir atteint le terme de leur existence, la proposition de loi ouvre la possibilité d'un délai plus court, avec l'accord du médecin.

L'article 3 de ce texte offre la faculté à une personne majeure capable de laisser des directives anticipées, afin que soit demandée pour elle une assistance médicalisée pour mourir si elle est devenue inconsciente.

L'article 4 définit la procédure d'examen de la demande, qui repose sur l'initiative, puis sur la confirmation de la requête par les personnes de confiance. Le délai pour la remise du rapport est le même, mais celui pour la mise en œuvre de l'assistance est plus court – il est de deux jours, et pourra être porté à huit jours, si l'amendement qui a été déposé sur ce point est adopté –, la volonté de la personne inconsciente ayant été établie.

L'article 5 définit la procédure de contrôle mise en œuvre sur les actes d'assistance médicalisée pour mourir. Il instaure une commission nationale et des commissions régionales chargées d'examiner les rapports transmis par les médecins après la mise en œuvre d'une assistance médicalisée. Ce système, fondé sur l'exemple belge, aboutit à la saisine du juge en cas de doute sur le respect des dispositions légales relatives à l'assistance médicalisée pour mourir. Encadrées par la loi et contrôlées par le juge, les pratiques d'assistance médicalisée ne seront pas susceptibles d'entraîner des dérives, comme on pourrait le craindre et comme cela arrive parfois aujourd'hui. Par ailleurs, l'article 5 prévoit que les personnes ayant été assistées pour mourir dans le cadre de la loi seront réputées mortes de mort naturelle, afin d'éviter toute ambiguïté juridique s'agissant des contrats auxquels elles sont parties.

Je vous proposerai sur ce point un amendement de coordination.

L'article 6 dispose qu'aucun professionnel de santé n'est tenu de participer à une assistance médicalisée pour mourir. Cette clause de conscience est usuelle et naturelle, dès lors qu'il s'agit d'un acte ne relevant pas de la thérapeutique ou du soin.

Enfin, l'article 7 prévoit qu'une formation à l'assistance médicalisée pour mourir sera dispensée.

Messieurs les ministres, mes chers collègues, je souhaite insister sur un dernier point. La reconnaissance du principe de l'assistance médicalisée pour mourir serait un pas important pour les libertés publiques. Elle permettrait à chacun de rester maître de ses choix et de son corps jusqu'au terme de l'existence.

En conclusion, je suis persuadé que le présent texte apporte une quadruple réponse.

Premièrement, il répond aux souhaits de la personne en lui permettant de rester maître de toutes les décisions concernant la fin de son existence et de la manière dont elle souhaite la vivre avant de disparaître. La volonté du patient doit être absolument respectée.

Deuxièmement, il répond aux médecins confrontés à ces cas douloureux et leur offre un cadre juridique dans lequel ils pourront, en respectant leur clause de conscience, répondre à cette demande d'une manière humaine, sans pour autant se mettre eux-mêmes dans l'illégalité, ce qui est le cas aujourd'hui. En effet, nous le savons bien, il arrive parfois que des médecins accèdent par compassion à la sollicitation pressante de leur patient.

Troisièmement, la proposition de loi répond aux proches, qui finissent parfois par accéder aux souhaits de la personne malade, par amour, en se mettant eux-mêmes en danger devant la justice. En effet, si cette dernière est généralement clémentine, elle n'en poursuit pas moins pour meurtre. Il faut mettre un terme à cette situation horrible, le malade, avant de fermer les yeux, réclamant ce geste d'amour tout en ne sachant pas ce qu'il adviendra judiciairement à celui qui va l'aider.

Quatrièmement, le texte que nous examinons répond aux juges, qui souvent font preuve de clémence, mais qui doivent pouvoir apporter une réponse au nom du peuple français, et non pas simplement en leur âme et conscience.

M. Axel Kahn conclut ainsi son livre *L'ultime liberté* : « Il existe sans doute des circonstances particulières exceptionnelles poussant en conscience quelqu'un, médecin ou proche, à transgresser cette dernière règle », c'est-à-dire « l'interdiction de donner la mort à autrui ». Mais, contrairement à lui, qui suggère d'« instruire leurs cas avec humanité selon le principe d'une société sachant à la fois s'accorder sur des principes et pardonner qui en transgresse la lettre plus que l'esprit », j'estime pour ma part que c'est au législateur de fixer les règles permettant un tel acte de compassion.

C'est justement pour apporter une réponse républicaine, humaine et humaniste que nous avons l'honneur de vous présenter cette proposition de loi dont nous sommes convaincus qu'elle est l'aboutissement logique d'une réflexion en marche depuis de très nombreuses années. Elle est bien évidemment amendable tant ici qu'à l'Assemblée nationale.

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

Assistance médicalisée pour mourir Proposition de loi - DG

par Ronan KERDRAON, sénateur des Côtes d'Armor

[séance du mardi 25 janvier 2011]

Monsieur le président, messieurs les ministres, madame la présidente de la commission des affaires sociales, monsieur le rapporteur, mes chers collègues, le débat que nous avons ce soir porte sur la proposition de loi relative à l'assistance médicalisée pour mourir, et non sur l'euthanasie. Il ne s'agit pas de donner la mort, il s'agit d'accompagner une mort choisie.



Ce n'est pas la première fois que le Parlement français débat en séance publique de ce sujet, qui est particulièrement sensible et douloureux. La dernière fois, c'était en novembre 2009 à l'Assemblée nationale sur la proposition de loi relative au droit de finir sa vie dans la dignité, déposée par notre collègue député et président du groupe socialiste Jean-Marc Ayrault.

Cependant, le débat que nous menons ce soir au Sénat est inédit ; il est historique.

En effet, jusqu'à présent, jamais des parlementaires de sensibilités politiques différentes n'avaient réussi à porter une initiative commune sur ce sujet délicat ; c'est pourtant ce qu'ont fait nos collègues Guy Fischer, Alain Fouché et Jean-Pierre Godefroy en déposant chacun une proposition de loi légalisant l'aide active à mourir.

Je tiens à saluer leur initiative ainsi que leur très fort engagement personnel sur le sujet difficile de la fin de vie.

Le texte dont nous allons débattre est une synthèse de ces trois propositions de loi.

La problématique de l'aide médicalisée à mourir est tout à la fois philosophique, éthique et médicale. Elle peut aussi, pour certains d'entre nous, – l'orateur qui m'a précédé l'a mentionné – relever de convictions religieuses, et je respecte ces dernières.

Toutefois, personnellement, je considère qu'il s'agit avant tout d'une problématique politique au sens noble du terme et qui ne doit pas être caricaturée.

L'assistance médicalisée à mourir est une question de société. Et au même titre que la société, elle est un sujet qui évolue, mûrit et doit se concrétiser.

Apporter des réponses à la question du choix de sa propre mort – car c'est bien de cela qu'il s'agit – et à la question de la souffrance, c'est dire vers quelle société nous souhaitons aller.

Voilà plus d'une trentaine d'années que ces questions trouvent écho dans notre société.

Au sein de cet hémicycle, nous croyons tous à l'importance du législateur et en particulier à la fonction du Sénat : voilà bien un sujet sur lequel notre Haute Assemblée doit s'honorer de débattre, et ce dans le plus profond respect des opinions de chacun.

C'est d'ailleurs l'esprit qui a présidé aux travaux de la commission des affaires sociales sous la présidence de Muguette Dini.

Je regrette simplement l'heure tardive à laquelle ce texte majeur est examiné.

Léon Blum a écrit : « L'homme libre est celui qui n'a pas peur d'aller jusqu'au bout de sa pensée. » C'est ce à quoi le texte qui nous est soumis nous invite.

Chaque année, en France, plusieurs milliers de malades se trouvent dans la situation extrême qui est envisagée dans la présente proposition de loi.

Certes, des progrès ont été réalisés dans l'accompagnement de la fin de vie. Les traitements anti-douleurs, les soins palliatifs, l'arrêt de l'acharnement thérapeutique autorisé par la loi de 2005 apportent des solutions dans de nombreux cas.

Pour autant, l'accès aux soins palliatifs est loin d'être universel. Seuls 20% de ceux qui en auraient besoin en bénéficient.

Mes chers collègues, force est de constater que la loi Leonetti présente des insuffisances et des limites.

En effet, les contours de la notion d'acharnement thérapeutique sont flous et complexes à évaluer.

Il demeure ainsi des centaines d'hommes et de femmes pour lesquels il n'existe réellement aucune solution, soit parce que leurs douleurs physiques ne peuvent pas être soulagées, soit parce que leur souffrance psychique ne peut pas être levée.

Par conséquent, la loi de 2005 ne peut être considérée comme suffisante et satisfaisante : ni par les patients, ni par les familles, ni par le corps médical.

La politique du « laisser mourir » est intolérable.

Mes chers collègues, ces dernières années, un certain nombre de témoignages particulièrement émouvants et douloureux m'ont conduit à m'interroger sur la fin de vie. Je pense notamment aux cas de Vincent Humbert ou Chantal Sébire. Je pense à leur famille, aux médecins qui les ont soignés.

Que traduisent tous ces témoignages ?

Tout d'abord, une grande détresse et une certaine culpabilité face à l'impuissance à soulager les souffrances d'un être cher.

Et, face à une telle épreuve, l'honnêteté doit nous conduire à reconnaître que tous les malades ne sont pas égaux. Une infime partie d'entre eux, ceux qui en ont les moyens financiers, trouvent à l'étranger – en Belgique ou en Suisse – une solution qui est alors légale.

M. Ronan Kerdraon. Les autres dépendent de la décision prise par les soignants de tel ou tel établissement, décision intervenant souvent en dehors de tout cadre légal, les souffrances étant abrégées sans que le malade lui-même ou sa famille se prononcent. Quelle belle hypocrisie !

Ces témoignages, ces échanges d'expériences poignants mettent en exergue un constat indéniable : la situation actuelle ne peut perdurer.

Je partage les propos de Nicolas Sarkozy qui, devant ses comités de soutien, en février 2007, c'est-à-dire postérieurement au vote de la loi Leonetti, déclarait : « on ne peut pas rester les bras ballants face à la souffrance d'un de nos compatriotes qui appelle à ce que ça se termine, tout simplement parce qu'il n'en peut plus ».

Alors, que prévoit le texte que nous examinons ce soir ?

Tout d'abord, il place – enfin ! – le patient au cœur du processus décisionnel.

En effet, la principale disposition est la reconnaissance du droit à demander une assistance médicale à mourir pour les personnes atteintes d'une maladie grave et incurable infligeant une souffrance physique ou psychique qu'elles jugent insupportable. J'insiste : nous parlons de personnes en véritable souffrance.

Les conditions d'acceptation d'une telle demande sont clairement encadrées : en plus du médecin traitant, deux autres praticiens sans rapport avec le patient sont appelés à examiner le cas afin d'évaluer les recours médicaux et de s'assurer du caractère libre, éclairé et réfléchi de la demande, demande qui peut d'ailleurs être révoquée à tout moment.

Il est aussi prévu la possibilité pour toute personne de rédiger des directives anticipées concernant la fin de sa vie au cas où elle serait un jour hors d'état d'exprimer sa volonté.

Les médecins pourront faire jouer leur clause de conscience et refuser de participer à une telle procédure.

On le voit, le dispositif retenu offre toutes les garanties de transparence et de contrôle, je tiens à le réaffirmer avec force.

Mes chers collègues, la question qui se pose à nous est donc bien la suivante : ou bien nous continuons de fermer les yeux et nous acceptons hypocritement que de nombreuses euthanasies soient pratiquées sans règle ni contrôle ; ...

M. Roland Courteau. Voilà !

M. Ronan Kerdraon. ... ou bien nous optons pour le choix d'une fin de vie encadrée par des règles définies et précises qui constituent une protection pour le malade et pour le corps médical.

Ne laissons pas ce dernier seul avec le poids d'une telle responsabilité et les tourments qui peuvent s'ensuivre.

Le choix est donc non pas entre une situation satisfaisante aujourd'hui et une législation dangereuse demain, mais entre une situation confuse et hypocrite aujourd'hui et l'adoption pour l'avenir de règles respectueuses de notre devise républicaine : « Liberté, Égalité, Fraternité ».

Ayant fait moi-même ce cheminement intellectuel qui, je le reconnais, bouleverse mes convictions, j'ai choisi de soutenir cette proposition de loi.

Il m'est apparu urgent de décriminaliser l'aide médicale à mourir afin de protéger à la fois le médecin qui pose l'acte, la personne qui en fait la demande et qui en est le bénéficiaire ainsi que les membres de son entourage.

C'est parce que la vie est précieuse que nous avons le devoir de la respecter jusqu'à son terme, y compris dans la décision de chacun d'en choisir la fin.

Certains nous objectent que la société n'est pas prête et que les sondages vont à l'encontre du présent texte. Cependant, plus de 80 % des Français se déclarent régulièrement favorables à une loi républicaine.

D'ailleurs, depuis dix ans, nos voisins belges et hollandais appliquent une telle législation et personne n'en demande l'abrogation.

Il ne s'agit pas de disposer de la mort d'autrui ; il s'agit, et je citerai André Gide, de « penser la mort pour mieux aimer la vie ».

Faut-il l'aimer envers et contre tout, cette vie ? Je ne le crois pas forcément.

Ces éléments de réflexion me conduisent par conséquent à me prononcer, comme la très grande majorité du groupe socialiste, en faveur de l'assistance médicalisée à mourir.

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

Assistance médicalisée pour mourir Proposition de loi - DG

par Patricia SCHILLINGER, senatrice du Haut-Rhin

[séance du mardi 25 janvier 2011]

Monsieur le président, messieurs les ministres, mes chers collègues, je tiens à féliciter Jean-Pierre Godefroy pour son excellent rapport et pour son courage. Je remercie Muguette Dini, présidente de la commission des affaires sociales, d'avoir soutenu cette proposition de loi.



Pour commencer mon discours, je souhaite citer un passage du philosophe André Comte-Sponville sur les six raisons de légiférer sur l'aide active à mourir.

« Certes, c'est la vie qui vaut, mais elle vaut d'autant plus qu'elle est davantage libre. C'est en ce sens que le Comité consultatif national d'éthique a raison de parler d'une exception d'euthanasie. Qui dit exception dit règle. La règle, évidemment, c'est le respect de la vie humaine, mais respecter vraiment la vie humaine c'est aussi lui permettre de rester humaine jusqu'au bout, c'est-à-dire jusqu'à la mort inclusivement. »

Depuis quelques années, le vif débat que suscite en France l'aide active à mourir témoigne du besoin de légiférer sur la question.

La proposition commune de loi qui nous est présentée aujourd'hui est une progression, que nous devons notamment à Vincent et Marie Humbert.

Elle s'inscrit dans le prolongement d'une suite d'avancées réelles qui ont eu lieu ces dernières années, notamment grâce à la loi de juin 1999 garantissant l'accès de tous aux soins palliatifs, à la loi Kouchner de

2002 sur les droits des malades et, enfin, en 2005, à la loi Leonetti, dont l'objet est d'éviter l'acharnement thérapeutique en autorisant l'arrêt des traitements et de permettre au médecin de traiter la souffrance des malades.

Cependant, si la loi Leonetti a prévu un dispositif autorisant à mettre fin à l'alimentation artificielle, elle ne va pas assez loin et ne répond pas au vœu des personnes qui, tout en souhaitant mourir, ne veulent pas pour autant interrompre l'alimentation artificielle. Tel était le cas du jeune Vincent Humbert, qui souhaitait mettre un terme à une vie qui lui était devenue insupportable, mais ne voulait pas mourir de faim ou souffrir ; il souhaitait partir le jour et au moment où il l'avait décidé.

En l'état actuel des choses, la loi permet au patient qui déciderait de l'arrêt des traitements de se laisser mourir de faim, mais il est difficile d'accepter de laisser un patient mourir par arrêt des traitements – y compris par arrêt de l'alimentation – avec la possibilité d'une agonie qui dure un certain temps. Bien souvent, les malades ne veulent pas agoniser et perdre leur dignité.

Aujourd'hui, notre législation permet donc de « laisser mourir », mais interdit toujours que l'on provoque délibérément la mort, même à la demande du malade. Si les soins palliatifs visent à soulager ou à atténuer la souffrance, on sait aujourd'hui qu'ils n'ont en aucun cas pour objet de prendre en compte la demande d'aide à mourir.

La proposition de loi relative à l'assistance médicalisée pour mourir apporte une réponse aux personnes qui, comme l'était le jeune Vincent Humbert, sont confrontées à une situation médicale grave et sans issue. Cependant, ne nous trompons pas de débat. Il ne s'agit pas ici de légaliser l'euthanasie pour tout le monde. Cette aide active à mourir ne concerne que des personnes qui sont dans une situation médicale grave et sans issue, dans de grandes souffrances, et qui souhaitent partir en en faisant la demande. Ces personnes font un choix.

On parle bien ici de situations exceptionnelles.

Lorsqu'on est en phase terminale, la douleur physique ou psychologique est parfois insupportable. On peut alors vouloir ne plus vivre et donc réclamer une aide active à mourir, et non pas des soins palliatifs. La décision de répondre à cette demande est une responsabilité qui ne peut peser exclusivement ni sur les épaules des médecins, ni sur celles des proches des malades.

Faire une loi sur l'assistance médicalisée à mourir est la seule façon de contrôler efficacement cette assistance et de combattre d'éventuelles et réelles dérives. Réglementer, c'est éviter que des patients conscients ne soient euthanasiés sans qu'on leur demande leur avis. Nous devons reconnaître que l'euthanasie existe et est pratiquée de manière clandestine ; légiférons justement pour combattre ce genre de dérive et pour instaurer un certain nombre de contrôles.

Nous ne pouvons laisser aux médecins non plus qu'aux proches des malades le poids d'une telle responsabilité. La loi permettra d'assumer collectivement cette responsabilité afin que les médecins et les proches puissent ensuite supporter individuellement la charge qui leur revient. De plus, la loi aura pour effet non pas la dépenalisation pure et simple de l'euthanasie mais la reconnaissance d'une exception d'euthanasie strictement encadrée par le code de la santé publique.

Je comprends, bien sûr, les inquiétudes des personnes qui ne sont pas favorables à ce texte, car nous sommes là face aux problèmes de la fin de vie et à une réflexion éthique complexe. Cependant, la proposition de loi qui nous est présentée encadre l'assistance médicalisée pour mourir : le médecin sollicité par le malade doit en effet non seulement saisir deux confrères, mais il doit aussi proposer au patient les soins palliatifs disponibles comme alternative à sa décision. Le choix du patient reste en outre « révoquant à tout moment ».

Chaque médecin aura la possibilité de refuser de fournir lui-même cette assistance, qui sera donc délivrée par des professionnels de santé volontaires, lesquels devront suivre « une formation sur les conditions de réalisation d'une assistance médicalisée pour mourir ». Par ailleurs, la présente proposition de loi ne marque pas la fin du développement des soins palliatifs.

Bien au contraire, ce texte confirme l'obligation de proposer à tous les malades l'accès aux soins palliatifs adaptés à leur situation.

Oui, accompagner la mort dans la dignité est un acte d'amour, qu'il s'agisse d'accompagner des personnes âgées atteintes de maladies dégénératives à l'évolution inexorable, des personnes, malheureusement jeunes parfois, foudroyées par des affections incurables ou encore des victimes d'accidents ayant entraîné des lésions irréversibles, empêchant tout espoir de retour à un minimum d'autonomie de vie.

On sait très bien qu'en France on pratique aujourd'hui des aides actives à mourir dans la clandestinité : bien que les évaluations soient difficiles à réaliser, on estime ainsi que le nombre d'euthanasies se situe entre 1 500 et 1 800 par an.

Pourquoi ne pas agir en toute transparence afin de ne plus être dans l'illégalité et ainsi accompagner le malade et son entourage avec une équipe médicale formée ? Une société ne doit pas vivre avec un décalage trop important entre les règles affirmées et la réalité vécue. Nous ne pouvons pas rester dans l'hypocrisie.

Enfin, j'insisterai sur l'importance de la vie. En effet, à tout moment la volonté de vivre doit l'emporter sur celle de mourir. Cependant, il peut arriver un moment où la volonté de mourir l'emporte sur l'intérêt de vivre parce que l'individu est parvenu aux limites du supportable. C'est à ce moment qu'il importe de prendre en compte la volonté du patient dans une situation médicale grave et sans issue et celle de sa famille.

Pour avoir travaillé en milieu hospitalier, je peux vous assurer que parfois, face à certaines détresses, quand tout espoir thérapeutique est vain et que la souffrance se révèle insupportable, la demande de délivrance devient un droit : elle doit être l'expression de notre dernière liberté.

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

Assistance médicalisée pour mourir Proposition de loi - DG

par Jean DESESSARD, sénateur de Paris

[séance du mardi 25 janvier 2011]

Monsieur le président, mes- sieurs les ministres, madame la présidente de la commission, monsieur le rapporteur, mes chers collègues, « Ce n'est pas dans la légalité que les abus ont lieu, mais bel et bien dans l'illégalité ». C'est avec ces mots que Jean Huss, notre collègue député Vert luxembourgeois, a défendu la loi qui a permis au Grand-Duché de légaliser l'aide à mourir.



J'espère que nous suivrons aujourd'hui l'exemple de nos voisins du Benelux et je remercie mon collègue socialiste Jean-Pierre Godefroy, mon collègue du groupe CRC-SPG Guy Fischer et mon collègue de la majorité Alain Fouché d'avoir eu le courage d'ouvrir à nouveau ce débat.

Il existe aujourd'hui une absurdité dans notre code pénal : aucune distinction n'est faite entre la mort donnée par compassion à autrui, à sa demande, et l'assassinat, puni de la réclusion criminelle à perpétuité.

Le cas de Vincent Humbert a montré les lacunes de notre droit.

La responsabilité du décès ne doit pas incomber aux familles ou aux médecins. C'est à la personne en fin de vie de choisir. C'est un acte individuel fort. C'est le droit à disposer de soi-même.

Quand allons-nous reconnaître l'exercice du droit fondamental de chaque être humain sur sa propre vie ?

L'opinion publique semble prête. Que fera cette nuit la représentation nationale ?

La majorité se repose sur la loi de 2005 relative aux droits des malades et à la fin de vie, dite « loi Leonetti ». Malheureusement, cette loi est trop souvent ignorée, mal connue et pas toujours appliquée. Les médecins ne sont pas toujours correctement formés, les patients pas toujours bien informés et l'acharnement thérapeutique existe toujours.

Mais, surtout, cette loi est insuffisante, car elle laisse trop peu de place à l'autodétermination des patients. C'est à chaque malade de choisir : faire le choix de vivre encore ou de mettre un terme à ses douleurs, à sa souffrance. Ce n'est ni à l'entourage ni à l'équipe médicale de décider.

D'ailleurs, que peut faire l'équipe médicale ? Aujourd'hui, elle se cantonne à laisser mourir les malades, puisque l'on interdit au médecin d'aller au bout de son acte. On augmente les doses de morphine, on enlève les perfusions, mais, officiellement, on ne donne pas la mort. Quelle hypocrisie !

La loi n'est donc pas adaptée, car elle ne satisfait pas celles et ceux qui arrivent en fin de vie ni leurs proches ni les soignants.

Alors que se passe-t-il ? Allons-nous laisser souffrir les malades qui demandent à mourir ? Allons-nous laisser les citoyens sans repère, quitte à ce que certains se retrouvent devant les tribunaux ? Allons-nous laisser les médecins enfreindre la loi encore longtemps ? Allons-nous laisser les magistrats face à ce vide juridique ? De toute façon, comment punir ceux qui ont aidé leurs proches ? Le procès de Marie Humbert s'est conclu par un non-lieu.

Cela fait trente ans que les Français attendent une loi.

C'est aujourd'hui au législateur d'assumer sa responsabilité.

C'est tout de même étrange d'entendre certains dire aujourd'hui qu'il y a un vrai problème et qu'il faut y réfléchir encore. Une décision est à prendre, c'est tout !

Nous avons entendu ceux qui nous expliquent que si les personnes en fin de vie souffraient moins physiquement, il n'y aurait pas besoin d'assistance médicalisée pour mourir.

Ce sont deux questions différentes. D'un côté, il faut impérativement généraliser l'accès aux soins palliatifs, nous sommes tous d'accord sur ce point. Or, monsieur le ministre, à l'heure actuelle, ces soins ne sont accessibles qu'à 15 % ou 25 % de ceux qui en ont besoin. C'est vraiment très peu !

En revanche, d'un autre côté, la délivrance de la mort doit être également un choix, car les soins palliatifs et l'aide à mourir sont des choix complémentaires.

La douleur des personnes en fin de vie n'est pas tout. Elle s'accompagne parfois d'un désespoir lucide qui va au-delà de la douleur. Certaines personnes ne supportent pas l'idée de devenir complètement dépendantes et n'acceptent plus leur déchéance.

Il faut partir des réalités d'aujourd'hui : 70 % à 75 % des décès ont lieu à l'hôpital ou en maison de retraite, dans des conditions le plus souvent jugées inacceptables par les soignants, et seules 24 % des personnes qui meurent à l'hôpital sont accompagnées par leurs proches, soit plus de 75 % qui meurent dans la solitude.

Pourtant, que souhaitent la plupart de nos concitoyens ? Mourir chez eux sereinement, entourés de leurs proches à qui ils peuvent dire au revoir.

Prenons un exemple européen.

Cela fait dix ans que les Pays-Bas autorisent l'aide à mourir et la jurisprudence en tolérait la pratique depuis vingt ans. Il n'y a pas d'abus à déplorer. Dans ce pays, où l'aide médicalisée à mourir concerne 2 % des décès, et ce taux a tendance à légèrement diminuer, on meurt le plus souvent à domicile.

Mon souhait est que ce vœu profond de délivrance puisse également être accompagné et encadré en France. Car mourir dignement est un droit fondamental.

C'est à nous, parlementaires, de faire en sorte que l'État protège le pluralisme moral.

Les législations des États qui autorisent l'aide médicalisée à mourir n'obligent évidemment personne à demander ces interventions, mais elles n'interdisent pas non plus à certains citoyens d'y recourir et de vivre ainsi selon leurs convictions morales. Elles vont dans le sens du pluralisme moral, ce que la loi Leonetti ne permet pas aujourd'hui.

Ceux qui, pour des raisons éthiques ou religieuses, veulent lutter jusqu'au bout de leurs forces doivent considérer que d'autres peuvent faire un autre choix et accepter que la loi les y autorise.

C'est donc une loi républicaine que nous avons la possibilité de consacrer aujourd'hui.

C'est une loi de liberté, qui respecte la volonté du malade, mais aussi celle du médecin, qui peut accompagner ou ne pas accompagner vers la mort.

C'est une loi d'égalité, car les Français seront enfin égaux devant ce choix ultime. Il n'y aura plus ceux qui ont les moyens d'aller en Suisse et les autres.

C'est enfin une loi de fraternité, pour permettre aux malades et à leurs proches d'affronter le plus sereinement possible ces moments douloureux.

C'est pour ces raisons que les écologistes voteront pour ce progrès en faveur des libertés individuelles. Les sénatrices et les sénateurs Verts soutiennent la proposition de loi !

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

Assistance médicalisée pour mourir Proposition de loi - DG

par **Didier GUILLAUME**, sénateur de la Drôme

[séance du mardi 25 janvier 2011]

Monsieur le président, mes- sieurs les ministres, mes chers collègues, j'avais compris qu'il ne s'agissait pas de jouer une nouvelle version de la querelle des Anciens et des Modernes, d'opposer les adeptes du progrès et les autres. Je dois vous dire que nous sommes nombreux à avoir eu honte d'entendre les propos qui viennent d'être tenus. Je me suis senti insulté. Monsieur le ministre chargé de la santé, tout à l'heure, vous nous avez invités à délibérer dans la sérénité et le respect de la liberté de conscience de chacun.



J'estime que les paroles que nous venons d'entendre se situent à la limite de la dignité, à la limite de ce que nous sommes capables de supporter. Comme l'a écrit dans Le Monde notre Premier ministre, M. Fillon, « aucune conviction n'est indigne ». Toutes les convictions sont respectables. C'est cela qui compte aujourd'hui dans le débat.

En face d'une situation si complexe, il est légitime que le législateur s'interroge. Le sujet que nous abordons est suffisamment important pour éviter de nombreux écueils, du discours manichéen opposant le bien et le mal au débat caricatural.

Monsieur le ministre, permettez que nous nous mettions d'accord sur les termes : cette proposition de loi n'est pas un texte sur l'euthanasie. Il ne faut pas détourner le débat. Cette proposition de loi concerne l'accompagnement d'un malade en fin de vie, pour écouter ses souffrances, lui rendre sa dignité lorsque la pathologie est grave ou incurable.

Ce n'est pas lui donner la mort, c'est le soulager : voilà la différence, et c'est bien cela qui est écrit dans l'article 1er de cette proposition de loi !

Une majorité de la commission des affaires sociales s'est retrouvée, la semaine dernière, autour d'un texte équilibré. Le Sénat peut en être fier. Ce soir, les sénateurs voteront en leur âme et conscience, comme ils l'entendent, peut-être en dehors des clivages politiques.

Monsieur le président du Sénat, c'est l'honneur de notre République et de la Haute Assemblée que ce débat ait lieu, ici même, quelle que soit l'issue du débat. Ce type d'initiative témoigne vraiment de la vigueur du Parlement. Bien sûr, nous en sommes tous conscients, cette proposition de loi attise les passions. Mais le fait que le débat vive dans cette enceinte comme au sein de la société, qu'il soit sans cesse étayé et serein, comme nous l'espérons, est la marque d'une bonne démocratie.

Le monde qui nous entoure s'est toujours construit autour de grands débats, qui l'ont fait évoluer. En 1944, ce fut le droit de vote accordé aux femmes. En 1975, ce fut l'autorisation de l'interruption volontaire de grossesse. En 1981, ce fut l'abolition de la peine de mort. En 1999, ce fut l'adoption du pacte civil de solidarité.

Tous ces débats se sont déroulés avec beaucoup de force : ce fut une chance pour notre démocratie. En 1975 comme en 1981, il n'y avait pas une majorité de Français pour suivre les parlementaires dans leur vote. Il ne s'agit pas aujourd'hui de s'appuyer sur les sondages. Chacun peut, tour à tour, citer des enquêtes d'opinion en faveur de telle ou telle position. Ce qui compte, c'est la réalité de ces grands sujets de société qui sont débattus au Parlement.

Alors, oui, l'adoption de la loi Leonetti a constitué un pas en avant. Mais il nous semble que la loi peut encore évoluer, car elle n'est pas allée assez loin.

Le texte que la commission des affaires sociales a adopté mardi dernier n'est finalement ni plus ni moins qu'un texte juridique visant à prolonger la loi Leonetti et destiné à permettre aux personnes qui le souhaitent de finir leur vie dignement.

Il ne s'agit pas ici de répondre à la détresse de la famille du patient qui voudrait « que l'on en termine, que l'on arrête de s'acharner, que l'on aille plus vite » ; non, il s'agit de prendre en compte les souffrances du malade.

Ce que ce texte consacre, c'est non pas le droit de mourir dans la dignité exclusivement, mais le droit de choisir de mourir dans la dignité. Et il faut vraiment veiller ensemble à ne pas opposer les soins palliatifs et cette proposition de loi.

Oui, l'accès universel aux soins palliatifs est une priorité, une obligation humaniste. Et ce sujet fait aujourd'hui consensus.

Je veux d'ailleurs saluer les médecins, les infirmiers et infirmières, le personnel soignant et aide-soignant et tous les bénévoles qui se consacrent aux soins palliatifs. Ce sont des personnes absolument remarquables dont la vie est également difficile, car c'est à elles qu'il revient d'accompagner tous les jours celles et ceux dont nous parlons aujourd'hui.

Dans ce débat, il ne s'agit pas de compter le nombre des lits dévolus aux soins palliatifs dans les hôpitaux qui, si j'en crois ce que disait M. le ministre tout à l'heure, seraient en augmentation. Non ! Il faut aller plus loin parce que seulement 20 % des personnes incurables en fin de vie sont aujourd'hui en soins palliatifs. Il faut aller plus loin.

Ce texte vise à légiférer pour poser un cadre juridique à l'assistance médicalisée à mourir. C'est de cela qu'il s'agit ! Alors, monsieur le ministre, l'autonomie de la volonté, où se manifeste-t-elle le mieux, sinon dans la lettre de Vincent Humbert au Président de la République ? Voilà vraiment ce qu'est l'autonomie de la volonté !

La hauteur et la qualité des débats au Sénat doivent nous permettre, dans le respect des convictions de chacun, d'aborder ce débat sereinement et d'aller au bout.

Si cette loi était votée, il y aurait un cadre juridique – peut-être imparfait, mais du moins éviterait-il pour beaucoup l'hypocrisie que l'on constate aujourd'hui.

Si cette loi était votée, elle permettrait tout simplement à ces personnes malades, à leur famille, d'accéder à la dignité.

Et non, chers collègues, on ne va pas, comme cela a été dit tout à l'heure, euthanasier les personnes en difficulté ! Là n'est pas la question. Pensons à ceux qui n'en peuvent plus, qui sont atteints d'une maladie incurable et souffrent le martyre, qui n'ont pas d'autre issue et pour lesquels les traitements dispensés dans les services de soins palliatifs ne suffisent pas parce qu'ils n'apaisent plus la douleur. Alors, oui, pensons à ceux-là et uniquement à ceux-là, protégés par des garde-fous et verrous destinés à éviter tout dérapage. Que les médecins s'expriment, qu'ils acceptent de participer ou qu'ils n'acceptent pas ! Que le malade puisse le dire, que la famille puisse également écrire !

Avec tous ces verrous, il n'y a pas de risque de dérapage ! Il y a simplement la possibilité de réduire la souffrance et d'offrir, pour la fin de vie des malades incurables, une plus grande dignité.

Les convictions humanistes que les défenseurs de cette loi partagent, c'est que l'adoption de cette loi serait un pas supplémentaire vers la consécration du principe de dignité de la personne humaine. C'est, en tout cas, mon intime conviction.

Monsieur le ministre, vous disiez tout à l'heure que nous débattions dans l'émotion et la précipitation. Je veux le dire ici, nous voulons légiférer dans la dignité et en responsabilité !

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

Mandat des conseillers à l'Assemblée des Français à l'étranger Proposition de loi - DG

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

[séance du mercredi 26 janvier 2011]

Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, nous débattons donc aujourd'hui du report à 2013 du renouvellement de la série B des conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger et du report concomitant à 2013 de celui de la série A, en raison de l'engorgement du calendrier électoral en 2012 : sinon, cinq tours de scrutin devraient être organisés en moins de deux mois ; même les mairies les plus solidement préparées auraient du mal à faire face !



Toutefois, cela met en évidence les limites de notre réseau consulaire, découlant des difficultés budgétaires que connaît le ministère des affaires étrangères, mis à la diète depuis de nombreuses années et désormais contraint par la révision générale des politiques publiques, la RGPP : ses effectifs et ses crédits fondent comme neige au soleil ! Le ministère des affaires étrangères et le réseau consulaire ne peuvent donc plus assumer leurs missions de service public. Quoi qu'il en soit, était-ce bien au Parlement de proposer un tel report ? Le Gouvernement n'aurait-il pas dû s'en charger, assumant ainsi en quelque sorte la situation ? Je laisse cette question ouverte, mais j'ai un peu le sentiment que nous faisons le travail du Gouvernement... Certes, une telle proposition est plus présentable, fait moins mauvais effet si elle émane du Parlement : cela éloigne de Canossa !

Cela étant, je ne suis pas de ceux qui pratiquent la politique du pire. À mon sens, il ne serait guère souhaitable d'organiser cinq tours de scrutin dans un laps de temps aussi bref. Pour beaucoup de postes consulaires, mettre en place plusieurs bureaux de vote et organiser conco

mitamment des scrutins régis par des modalités différentes serait extrêmement difficile. De plus, nos consuls ne sont pas des spécialistes du droit électoral, ce qui est tout à fait compréhensible.

Certains ont proposé de reporter l'élection de deux ans, c'est-à-dire à 2014. Cela aurait été judicieux et une telle solution aurait bénéficié, me semble-t-il, d'un soutien important. Cela aurait permis de faire coïncider l'élection des conseillers à l'AFE avec celle des nouveaux conseillers territoriaux, l'idée étant de transformer l'AFE en une sorte d'équivalent de nos assemblées locales, composé uniquement d'élus, élisant son président et, surtout, doté d'un budget et de responsabilités propres. Bref, il s'agirait de faire de l'AFE un conseil général des Français de l'étranger.

C'est un sujet dont nous avons longuement parlé, mais la réflexion n'a certainement pas été poussée assez loin. Malheureusement, l'idée n'est donc pas mûre. De surcroît, un report de deux ans du renouvellement des conseillers à l'AFE subirait sans doute les foudres du Conseil constitutionnel. Ce dernier considèrera peut-être, d'ailleurs, qu'un report d'un an est déjà excessif, et qu'il convient plutôt d'organiser les élections à l'AFE en octobre ou en novembre 2012. Nous verrons bien quelle sera la position du Conseil constitutionnel.

Par conséquent, adopter cette solution aurait posé de très grandes difficultés, d'autant qu'il aurait même fallu modifier le mode de scrutin pour les élections des conseillers à l'AFE, afin de l'aligner sur celui qui concerne les conseillers territoriaux.

Pour toutes ces raisons, c'est une idée que nous devons mettre de côté, provisoirement en tout cas. Ce que nous voulons, c'est le succès de ces premières élections législatives pour les Français résidant à l'étranger.

Il est essentiel que le taux de participation dépasse 50 %. S'il s'établit autour de 20 %, comme pour l'élection des conseillers à l'AFE, cela ne manquera pas de susciter des critiques : le fait que les onze sièges de député des Français de l'étranger aient été créés sans augmentation du nombre des membres de l'Assemblée nationale ne nous a pas valu que des amis, il faut le savoir ! Si, de surcroît, des incidents venaient entacher de doute la sincérité des opérations électorales, on pourrait nourrir les plus grandes craintes pour l'avenir.

L'Assemblée des Français de l'étranger a approuvé à la quasi-unanimité le report d'un an de son renouvellement. Pour notre part, nous voterons, dans le même esprit, la présente proposition de loi.

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

Alimentation en eau et assainissement Proposition de loi - 2e lecture

par Paul RAOULT, sénateur du Nord

[séance du mercredi 26 janvier 2011]

Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, la proposition de loi qui nous est soumise aujourd'hui en deuxième lecture vise à mettre en place un système plus large d'aide au règlement des impayés d'eau dans notre pays. Le montant de cette aide pourra atteindre 0,5 % des recettes liées à la distribution d'eau. Ce texte vient à point nommé, dans la mesure où le nombre d'impayés d'eau explose actuellement et où la pauvreté tend à s'aggraver dans notre pays.



Le pouvoir d'achat des plus démunis se dégrade, accentuant la précarité et la pauvreté. On le sait, plus de 1,6 million de ménages bénéficient aujourd'hui de la couverture maladie universelle, la CMU, et sont donc considérés comme pauvres, avec moins de 50 % du revenu disponible médian. De plus, 20 000 ménages défavorisés sont privés d'eau chaque année et 475 000 ménages sont potentiellement susceptibles de l'être.

Depuis plusieurs années, le prix de l'eau augmente à un rythme bien supérieur à celui de l'indice des prix ou à celui de la progression du revenu moyen des ménages. De fait, la part du revenu consacrée à l'eau s'accroît sensiblement et les foyers devant consacrer plus de 3 % – critère reconnu par l'Organisation des Nations unies – voire jusqu'à 10 % de leurs revenus pour payer leur facture d'eau sont toujours plus nombreux. J'ajoute que, aujourd'hui, plus de la moitié de la facture d'eau est imputable à un service qui n'était pas rendu auparavant, à savoir le traitement des eaux usées.

Ce mouvement, qui a démarré dans les années soixante-dix et qui s'est amplifié dans les années quatre-vingt, est loin d'être terminé. Les investissements dans le traitement des eaux usées restent colossaux. Dans ma région, par exemple, le projet de station d'épuration de Marquette, d'une capacité supérieure à 500 000 équivalents habitants, pèsera lourdement dans le budget de l'Agence de l'eau Artois-Picardie, et la communauté urbaine de Lille sera contrainte d'ajuster ses prix pour faire face à la dépense.

Depuis une dizaine d'années, la régie de mon syndicat intercommunal, qui gère 700 communes et 180 petites stations d'épuration, augmente régulièrement le prix de l'eau, et ce sera encore le cas l'an prochain, car il est absolument nécessaire de continuer à investir dans les stations d'épuration.

Le prix de l'eau augmente, et continuera d'augmenter, pour des raisons structurelles, même s'il est vrai que certains grands groupes privés réalisent parfois des profits exagérés. Et je n'évoque même pas les incidences des investissements nécessaires pour veiller à la qualité de l'eau, pour réaliser des interconnexions de nature à garantir la sécurité de l'approvisionnement et à constituer des réserves suffisantes pour faire face aux périodes de sécheresse.

Alors qu'ils doivent financer des investissements en progression constante, les élus sont par ailleurs confrontés à une pauvreté accrue, qui prend parfois des allures dramatiques. Certains ménages que nous rencontrons dans nos permanences ont complètement démissionné. Eu égard à la faiblesse de leurs revenus, ils savent qu'ils ne pourront jamais régler leur facture d'eau et, bien souvent, ils ne font plus aucun effort. Face à une telle situation, il est devenu nécessaire de légiférer.

Avec la baisse de la consommation d'eau par ménage, les distributeurs d'eau, qu'ils soient privés ou publics,

voient leurs recettes diminuer. Ils ont donc tendance à faire pression sur les usagers pour obtenir le paiement des factures. Dans le même temps, les moyens de recouvrement du Trésor public s'affaiblissent ; l'État se désengage. Ainsi, bien que le nombre de factures impayées augmente, les recours des distributeurs diminuent, alors même qu'ils doivent investir, et les admissions en non-valeur s'accumulent jusqu'à former un volume financier considérable. Il nous faut donc réagir !

Face à cette situation, l'on nous présente des dispositions de nature curative : on essaie de réparer le mal en mobilisant les fonds de solidarité pour le logement, alimentés par une contribution volontaire des opérateurs de l'eau, mais parfois aussi en sollicitant les conseils généraux et les communes. Si le renforcement du rôle des FSL est judicieux, il reste néanmoins très insuffisant, car certains départements n'ont toujours pas créé de FSL, que ce soit par indifférence ou par manque de moyens, et ceux qui en ont créé un n'ont pas toujours un volet « eau ». De plus, d'un département à l'autre, on constate d'importantes disparités dans le montant des aides.

La présente proposition de loi, certes intéressante, demeure largement perfectible. Aujourd'hui, environ 50 000 ménages bénéficient d'une aide pour l'eau d'environ 130 euros par an, ce qui est très insuffisant. Selon la Fédération nationale des collectivités concédantes et régies, la FNCCR, 100 000 ménages devraient être aidés, pour un montant largement supérieur.

Le système préventif qui nous est promis depuis longtemps doit absolument être mis en place. Il est devenu une nécessité pour les ménages qui touchent le revenu de solidarité active, par exemple, ou pour les personnes âgées qui perçoivent une faible pension de réversion. Certes, les centres communaux d'action sociale, les CCAS, interviennent ; mais hors des grandes agglomérations, dans les vastes espaces ruraux périurbains, leurs moyens financiers sont très faibles.

L'eau n'est pas une marchandise comme les autres, elle est un bien sacré : il faut donc trouver des solutions pérennes pour en faciliter l'accès. Dans cet esprit, la mensualisation des factures devrait être privilégiée. Certains distributeurs n'établissent qu'une ou deux factures par an, ce qui ne permet pas l'étalement des paiements.

On peut également envisager de minorer le prix des vingt ou des cinquante premiers mètres cubes d'eau consommés. Cependant, la FNCCR considère que cette pratique, qui est en vigueur dans certaines villes et dans d'autres pays, n'est pas porteuse d'égalité sociale dans la mesure où des personnes seules ayant une faible consommation peuvent très bien disposer de revenus élevés.

On pourrait aussi, comme l'ont fait certaines communes, installer de bornes-fontaines où chacun peut se ravitailler librement, ce qui permet d'atténuer les difficultés liées aux coupures d'eau.

En fait, la seule solution est d'assurer un financement pérenne en faveur des plus démunis, sur le modèle de l'aide personnalisée au logement, l'APL. À cette fin, il convient de prendre en compte la composition des ménages et le niveau des ressources.

Si ce dispositif d'aide est mis en œuvre rapidement, ce que je souhaite, il faudra déterminer les modalités de sa gestion administrative. Peut-être faudra-t-il taper du poing sur la table, monsieur le secrétaire d'État, pour que les caisses d'allocations familiales, les CAF, et la Caisse nationale d'allocations familiales, la CNAF, collaborent avec les distributeurs d'eau, publics et privés, et avec les communes. Nous ne pourrions mettre en place ce service que si les CAF en sont pleinement parties prenantes. J'ai cru comprendre qu'il fallait s'attendre à des résistances... Or, une collaboration totale est indispensable pour que le système puisse fonctionner.

Il faut donc trouver une solution simple, juste, sensée. Certes, les distributeurs d'eau doivent tirer de leur activité un profit raisonnable qui leur permette d'assumer les investissements nécessaires, présents et à venir, mais il faut aussi faire en sorte que la facture des usagers soit juste et admissible, c'est-à-dire en relation avec leurs revenus.

Quoi qu'il en soit, dans les mois qui viennent, je souhaite qu'une solution soit trouvée pour que les 100 000 ménages les plus démunis aient réellement accès à l'eau dans des conditions dignes et que personne ne soit laissé sur le bord du chemin.

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

Patrimoine monumental de l'Etat Proposition de loi - DG

par Yves DAUGE, sénateur d'Indre-et-Loire

[séance du mercredi 26 janvier 2011]

Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, permettez-moi tout d'abord, de rendre hommage à M. le président de la commission de la culture et à Mme Françoise Férat pour leur engagement et le travail qu'ils accomplissent en



faveur du patrimoine. Chacun connaît la passion avec laquelle Jacques Legendre s'investit dans cette mission, et je rappelle que la commission de la culture a adopté à l'unanimité le rapport d'information établi par Mme Férat.

Monsieur le ministre, nous sommes tous derrière vous, même certaines fois devant vous, en tout cas toujours avec vous. Toutefois, nous nous sommes fortement inquiétés de la dérive observée depuis 2004 dans le dossier géré à l'origine, avec une certaine rigueur, par M. René Rémond, et auquel nous avons été un certain nombre à collaborer.

Comme vous l'avez dit, monsieur le ministre, il est légitime et opportun que l'État se tourne vers les collectivités locales, et réciproquement, pour assurer des responsabilités partagées et gérer un certain nombre de monuments. Dans ma région, c'est la propriété du château de Chaumont-sur-Loire qui a été transférée avec succès. Pour ma part, comme mes collègues, je suis partisan de transférer, lorsque c'est possible, la propriété du patrimoine monumental de l'État vers les collectivités. C'est clair et net.

Toutefois, je vous l'indique d'ores et déjà, nous avons déposé un amendement visant à prévoir que les collectivités ne pourront pas revendre ce patrimoine.

Nous ne sommes cependant pas opposés à ce qu'elles puissent le rendre à l'État au cas où elles n'en voudraient plus. Mais nous nous méfions des situations intermédiaires impliquant une revente des biens. Au demeurant, nous pensons que tout monument historique cédé à une collectivité doit faire l'objet d'un projet culturel. Sinon, nous ne voyons pas l'intérêt d'un tel transfert de propriété. En vertu de ce principe, nous proposons d'exclure les ventes à titre onéreux, en ne retenant que les cessions gratuites associées à des projets culturels. Comme vous pouvez le constater, monsieur le ministre, notre position est conforme à ce que vous souhaitez.

Toutefois, nous prévoyons une limite, afin d'éviter les dérives que vous avez constatées comme nous, monsieur le ministre. Ces derniers temps, nous nous sommes aperçus que vous étiez revenu sur la scène, pour mettre de l'ordre. Disons-le franchement, certains services de l'État n'ont pas du tout la même approche que vous ! À l'origine, il s'agissait en effet d'un partenariat entre l'État et les collectivités locales. Or nous avons assisté à l'irruption d'un certain nombre d'opérateurs désireux de développer des projets qui n'ont rien de culturel, puisqu'ils sont essentiellement commerciaux.

Eu égard à la valeur de nos monuments – certains, plus particulièrement, sont des symboles historiques –, il est bien évident que nous ne pouvons pas les céder, y compris dans le cadre de baux emphytéotiques. L'État doit rester maître chez lui ! Bien entendu, il est possible de conclure des partenariats avec des entreprises privées, comme c'est le cas pour le musée du Louvre, qui a octroyé des concessions à des boutiques, des restaurants... Nous ne sommes pas intégristes, nous sommes raisonnables. Mais nous pensons que l'État doit rester maître chez lui dans un certain nombre de lieux inaliénables, comme il ressort des propos qu'a tenus Jack Ralite tout à l'heure et des travaux sur le patrimoine mobilier qui émanent de l'éminent haut fonctionnaire auquel vous pensez tous, Jacques Rigaud.

Si des dérives sont à déplorer, vous prétendez – j'espère que c'est vrai ! – qu'il n'y a eu aucun bradage. Vous en êtes convaincu, et je pense que le ministère de la culture n'a pas souhaité s'engager dans une telle voie. Toutefois, votre ministère – excusez-moi de le dire – occupe une place relativement faible dans le jeu politique. Je ne parle pas de vous personnellement, monsieur le ministre, qui portez un nom qui vous honore. Il n'empêche que le ministère de la culture est fragilisé, et je me réfère à cet égard aux paroles d'un ancien ministre du budget qui ont été citées tout à l'heure.

J'ose le dire, il existe une politique du pire, de bradage de notre patrimoine, qui n'a rien à voir avec un partenariat avec les collectivités locales. Je ne cherche pas à vous choquer, mais nous ne sommes pas là pour nous cacher derrière une vérité que tout le monde connaît ! Car l'opinion est extrêmement sensibilisée ! Le réseau des grandes associations de sauvegarde du patrimoine, que vous connaissez, appelé G8 Patrimoine, s'est mobilisé. Il nous abreuve de messages : « Halte au bradage ! » Dans un tel contexte, cette proposition de loi est la bienvenue.

Nous avons déposé des amendements tendant à « durcir » quelque peu le texte. Si vous les acceptiez, nous pourrions nous entendre, mais je n'ai pas l'impression que tel sera le cas ! Cela ne nous empêchera pas de continuer à soutenir la volonté de l'État que vous incarnez, monsieur Frédéric Mitterrand. Je souhaite que vous réussissiez à l'imposer à ceux qui n'ont malheureusement pas la même vision des choses. Je salue d'un mot notre collègue Ambroise Dupont, qui est à l'origine de l'excellente proposition visant à inscrire dans la loi la notion de patrimoine mondial. Une telle disposition se révélera utile, mais je ne préciserai pas dans quel cadre.

À la suite de la discussion très agréable que nous avons eue ce matin en commission, je peux dire que les positions des uns et des autres ont évolué, malgré deux ou trois points de blocage. Cela ne nous empêchera pas de nous tenir à vos côtés dans ce combat.

Monsieur le ministre, inutile de vous dire que nous comptons beaucoup sur vous, dans cette affaire et dans bien d'autres. La commission de la culture vous soutient en effet bien souvent..

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

Statut général des fonctionnaires des communes polynésiennes Proposition de loi socialiste - DG

par Richard TUHEIAVA, sénateur de la Polynésie Française, auteur de la proposition de loi

[séance du jeudi 27 janvier 2011]

Madame la présidente, madame la ministre, monsieur le rapporteur, mes chers collègues, tout d'abord, puisqu'il en est encore temps, permettez-moi de profiter de cet instant pour vous présenter solennellement, en ce début d'année, mes vœux les meilleurs pour 2011, année dédiée aux « outre-mer français », année au cours de laquelle la Haute Assemblée se renouvellera pour moitié, année d'une nouvelle réforme électorale pour la Polynésie française et année qui verra également la mise en application du statut de la fonction publique communale en Polynésie française ; c'est un débat sur ce dernier sujet qui nous réunira une brève partie de la matinée.



Mon collègue député-maire polynésien Bruno Sandras et moi-même, sous la houlette du syndicat pour la promotion des communes de la Polynésie française, représenté dans les tribunes par Pascal Doisne, que je salue, le tout en concertation étroite avec les autorités d'État en Polynésie française et le ministère chargé de l'outre-mer, avons saisi respectivement l'Assemblée nationale et la Haute Assemblée d'une proposition de loi consensuelle, urgente et unanimement reconnue visant à actualiser le cadre législatif du statut de la fonction publique communale en Polynésie.

Consensus, urgence et unanimité : c'est dans ce contexte et cet état d'esprit que le texte que nous avons à examiner aujourd'hui a vocation à se placer.

L'ordonnance n° 2005-10 du 4 janvier 2005 portant statut général des fonctionnaires des communes et des groupements de communes de la Polynésie française ainsi que de leurs établissements publics administratifs, ratifiée par le Parlement en 2007, avait permis de poursuivre le processus de modernisation du régime des communes polynésiennes au travers de l'uniformisation des différents statuts d'agents communaux, qui relevait alors tous du droit privé, en créant la fonction publique communale en Polynésie.

Pensée en 1994 dans le cadre de la loi du 5 février 1994 d'orientation pour le développement économique, social et culturel de la Polynésie française, puis créée par l'ordonnance du 4 janvier 2005, qui ne sera ratifiée par le Parlement qu'en février 2007, cette fonction publique concerne à ce jour 4 547 agents communaux.

L'objectif de cette réforme était de doter les communes polynésiennes d'un personnel fonctionnaire stable, bien formé, bénéficiant de garanties statutaires et susceptible d'assumer efficacement les nouvelles compétences qui allaient progressivement être dévolues aux communes.

Ce personnel ferait ainsi l'objet d'une gestion mutualisée et pourrait également s'ouvrir à des perspectives de carrière uniformisées renforcées par une mobilité rendue possible entre communes ou vers la fonction publique de l'administration territoriale polynésienne. Ainsi, en donnant aux maires polynésiens les moyens juridiques et techniques d'une gestion rationnelle et efficace de leurs ressources humaines, on permettait à ces derniers – et ils y seront amenés – de restructurer l'administration de leurs communes et, par conséquent, d'améliorer la qualité des services publics de proximité.

Jusqu'en 2005, les agents communaux de Polynésie française étaient recrutés directement par les communes et leurs régimes étaient différents : ils relevaient tantôt de

la convention collective des agents non fonctionnaires de l'administration – la fameuse convention collective des ANFA – lorsque la commune y avait adhéré, tantôt de statuts communaux individuels de droit privé, tantôt purement et simplement du code du travail polynésien.

Tout l'enjeu de la fonction publique communale consistait donc – et consiste encore – à harmoniser les règles applicables à l'ensemble des personnels communaux.

Depuis 2005, la réforme communale a fait l'objet d'une longue concertation entre l'État, les élus communaux et intercommunaux et les représentants des organisations syndicales.

Elle a abouti aux accords de la fonction publique communale signés le 5 juillet 2006 entre l'État, représenté par le haut-commissaire de la République en Polynésie française, les maires, représentés par le syndicat pour la promotion des communes de la Polynésie française, et les organisations syndicales locales. Elle a également conduit à la signature d'un protocole d'accord sur les grilles salariales le 29 octobre 2007.

Une seconde concertation locale a été menée en 2008 et en 2009 en lien avec le ministère chargé de l'outre-mer pour finaliser la rédaction des décrets.

Les échanges se sont poursuivis autour de l'élaboration des arrêtés qui doivent être pris par le haut-commissaire de la République en Polynésie française une fois le ou les décrets d'application publiés.

À l'occasion de ces différents travaux sont apparues des difficultés d'application liées non seulement au délai de mise en œuvre, mais également et surtout à la rédaction même de l'ordonnance de 2005, qui nécessitait plusieurs précisions, voire recadrages.

Les élus communaux polynésiens se sont donc réunis en groupe d'étude ad hoc et ont formulé les modifications à apporter à l'ordonnance de 2005 en ayant le souci de répondre à la contrainte de l'équilibre entre, d'une part, les grands principes de la fonction publique et, d'autre part, le nécessaire pragmatisme lié à un environnement local et géographique très différent de celui de la métropole.

En effet, depuis la publication de l'ordonnance de 2005, le droit national de la fonction publique territoriale dont s'inspire le statut de la fonction publique communale a évolué.

Tout d'abord, la loi du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique et celle du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale ont favorisé la formation professionnelle et l'expérience professionnelle des agents.

Ensuite, la loi du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique a facilité la mobilité des fonctionnaires à l'intérieur de et entre chacune des trois fonctions publiques.

Enfin, la loi du 5 juillet 2010 relative à la rénovation du dialogue social et comportant diverses dispositions relatives à la fonction publique s'est attachée à moderniser le dialogue social.

Il apparaissait nécessaire d'étendre l'essentiel de ces évolutions aux futurs agents communaux de Polynésie française.

La présente proposition de loi, dotée de dix-huit articles après son examen en commission, vise donc à actualiser le statut de la fonction publique communale en tenant compte, d'une part, des évolutions du droit de la fonction publique que je viens de citer et, d'autre part, des spécificités institutionnelles, budgétaires et géographiques des communes polynésiennes.

Dans cette perspective, l'actualisation proposée prévoit des exceptions au droit de la fonction publique territoriale. Or, depuis la publication de l'ordonnance de 2005, dont la ratification n'est intervenue qu'en février 2007, les textes réglementaires idoines n'ont pas encore été publiés et les cadres d'emplois n'ont donc pas pu être mis en place.

Cette situation a eu des conséquences localement sur la licéité ou la légalité des contrats de travail à durée indéterminée pourvus par l'ensemble des quarante-huit communes polynésiennes depuis l'entrée en vigueur de l'ordonnance du 4 janvier 2005 alors même que le décret d'application faisait encore défaut.

L'une des principales finalités de la présente proposition de loi est donc justement de permettre de combler le vide juridique ainsi laissé afin de sauvegarder les emplois permanents pourvus par les contrats de travail à durée indéterminée conclus dans le contexte de 2005, et ce jusqu'à la publication future du ou des décrets d'application prévus.

Mme la ministre a pu elle-même constater, lors de son récent déplacement en Polynésie française, que le principe d'une telle actualisation bénéficiait d'un large consensus auprès des élus locaux.

Permettez-moi de saluer du haut de cette tribune l'étroite synergie qui s'est concrétisée entre mon collègue le député-maire polynésien Bruno Sandras et moi-même : bien qu'appartenant à deux familles politiques différentes, nous avons choisi une approche conjointe, consensuelle et responsable afin qu'une réponse législative soit apportée au plus tôt aux besoins de nos tavana, c'est-à-dire nos maires polynésiens, aujourd'hui dans l'expectative.

Je salue également le travail rigoureux, détaillé et efficace réalisé par M. le rapporteur Jean-Pierre Vial dans le cadre de l'examen de ce texte résolument technique et de haute précision au sein de la commission des lois. Cette dernière a bien compris et donc renforcé l'objectif de la proposition de loi et a apporté quelques modifications notables, notamment en rapprochant l'accès aux cadres d'emplois du droit commun de la fonction publique, en limitant les disparités dans le déroulement de la carrière et en ajustant les dispositions transitoires.

Toutefois, même s'il peut paraître de prime abord incohérent pour l'auteur d'une proposition de loi de modifier celle-ci, et bien que le texte de la commission soit déjà tout à fait rigoureux, j'ai déposé quelques amendements de cadrage ou de précision que je défendrai tout à l'heure.

En effet, par un concours de circonstances, l'assemblée de la Polynésie française, saisie en urgence par le Sénat de cette proposition de loi, a rendu son avis le lendemain du jour où la commission se réunissait pour examiner les amendements déposés en son sein, à savoir le 12 janvier dernier.

L'avis était bien entendu favorable. Il contenait toutefois deux réserves expresses et importantes qu'il ne m'appartenait bien entendu pas de méconnaître, s'agissant de l'expression de la représentation démocratique polynésienne.

Je voudrais en effet, par la posture politique dérogatoire – néanmoins symbolique – que j'adopte devant la Haute Assemblée, exprimer mon respect dû à la représentation démocratique de la collectivité d'outre-mer polynésienne et m'en faire – c'est en effet le rôle de chacun de nous, mes chers collègues – humblement le nécessaire porte-voix devant la représentation nationale.

C'est démocratiquement que l'assemblée de la Polynésie française a rendu son avis le 13 janvier dernier, et c'est démocratiquement qu'aujourd'hui la Haute Assemblée pourra se pencher sur le présent texte et trancher in fine, au travers de trois amendements sur les quatre que je vous soumettrai dans quelques instants.

Acte nous en sera donné au terme de ce débat. Il me tarde déjà d'entrer dans le vif du sujet, d'autant que je compte sur une position favorable du Gouvernement de même que sur un vote final unanime de la Haute Assemblée en faveur du texte de la proposition de loi que j'ai l'honneur de vous soumettre. Je vous en remercie par avance, mes chers collègues.

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

Statut général des fonctionnaires des communes polynésiennes Proposition de loi socialiste - DG

par **Bernard FRIMAT**, sénateur du Nord

[séance du jeudi 27 janvier 2011]

Madame la présidente, madame la ministre, monsieur le rapporteur, mes chers collègues, je me félicite du débat qui se déroule ce matin, en dépit de son caractère intime. Il est en effet très difficile – vous êtes mieux placée que quiconque pour le savoir, madame la ministre – de légiférer sur l’outre-mer. On constate année après année – Christian Cointat ne me démentira certainement pas – que les créneaux sont bien difficiles à trouver dans le calendrier législatif, en dépit de l’instauration, de manière ordinaire, de sessions extraordinaires.



La tentation est grande, de ce fait, de vouloir traiter les problèmes de l’outre-mer par ordonnance, en dehors du débat parlementaire. Mais cette méthode – vous en conviendrez, madame la ministre – n’est pas la meilleure possible pour les parlementaires. Si elle n’est pas la meilleure possible, c’est parce qu’elle ne permet pas une prise de conscience des problèmes de l’outre-mer qui, dans ces conditions, sont toujours traités de manière isolée et secondaire.

Légiférer par ordonnance nous entraîne souvent dans des aventures incertaines s’agissant de la date de publication des décrets d’application. Le débat qui se déroule aujourd’hui dans cet hémicycle en constitue une preuve supplémentaire. Mais je vous concède, madame la ministre, que vous n’en portez nullement la responsabilité.

Reste que, six ans après l’adoption de l’ordonnance du 4 janvier 2005 portant statut général des fonctionnaires

des communes et groupements de communes de Polynésie française, les décrets d’application n’ont toujours pas été publiés, même s’ils vont l’être de façon imminente.

Nous nous trouvons donc face à un paradoxe : chacun s’accorde à constater à la fois l’absence de règles régissant la fonction publique polynésienne et l’absence d’action visant à y remédier.

C’est la raison pour laquelle le groupe socialiste a souhaité tirer parti d’un espace qui lui était réservé pour faire examiner la proposition de loi déposée, avec l’appui de l’ensemble de notre groupe, par notre collègue Richard Tuheiava.

Cette proposition de loi constitue l’aboutissement d’un travail solide, mené conjointement par les élus polynésiens et, en amont, le syndicat pour la promotion des communes de Polynésie. Je me réjouis donc que ce texte soit aujourd’hui discuté, enrichi de l’apport technique très important de Richard Tuheiava, ainsi que du travail remarquable de Jean-Pierre Vial ; ce dernier a pris en charge ce dossier en quelques semaines, soit un délai nettement plus court que celui qui se révèle nécessaire à l’élaboration des décrets ! À tous les deux, je tiens à adresser mes remerciements.

Je forme aussi le vœu que cette proposition de loi, dont il n’est pas très hasardeux de penser qu’elle connaîtra un sort favorable, ne se perde pas dans les oubliettes de l’Assemblée nationale, et que, ayant été adoptée par la Haute Assemblée sans doute de façon unanime, elle puisse être examinée rapidement par les députés.

Sur ce point, madame la ministre, vous avez plus de facilités que moi pour vous faire entendre du groupe majoritaire à l’Assemblée nationale afin qu’un créneau soit trouvé...

Je veux aussi saisir l'occasion de saluer le travail de l'assemblée de Polynésie et de ses élus, car il me semble important que la représentation nationale reconnaisse sa qualité.

Nous sommes habitués, s'agissant de l'assemblée de Polynésie, à évoquer plus l'instabilité politique et les renversements des exécutifs que la qualité des travaux.

Je ne nie pas que cette instabilité existe. Nous avons d'ailleurs dit que la loi intitulée par l'un de vos prédécesseurs, M. Estrosi, avec un humour sans doute involontaire, « loi tendant à renforcer la stabilité des institutions en Polynésie française » assurerait en fait leur instabilité. Nous avons raison.

Nous aurons prochainement l'occasion d'examiner un texte ; espérons que nous parviendrons à un accord unanime permettant aux institutions de la Polynésie française de fonctionner aussi bien qu'il est possible. Mais aujourd'hui, puisque l'occasion se présente de saluer un travail, je le fais très volontiers.

J'en viens au fond de cette proposition de loi.

Je ne rappellerai pas le contenu du texte, car cela n'aurait guère d'intérêt – Richard Tuheiava et M. le rapporteur l'ont déjà fait excellemment –, mais je profiterai de l'occasion qui m'est accordée pour vous livrer quelques remarques, mes chers collègues. En effet, une fois les textes de loi publiés, nous n'avons pas si souvent l'occasion d'évoquer ces questions en séance.

En 2008, avec mon collègue et ami Christian Cointat, j'ai eu le privilège d'effectuer une mission sur les communes de Polynésie. Après réflexion, nous avons choisi d'intituler notre rapport Droits et libertés des communes de Polynésie française : de l'illusion à la réalité, pour bien marquer l'écart entre ce qui reste formel et ce qui est réel. En effet, il ne suffit pas d'affirmer des droits et des libertés pour que ceux-ci s'incarnent. Que peuvent faire les communes sans un cadre législatif précis définissant les contours d'une fonction publique stable – tel est l'objet de ce texte – et dans une absence de fait de libre administration, pour certaines d'entre elles, en raison de leur dépendance parfois presque totale à l'égard des transferts financiers ?

M. le rapporteur le rappelait : la Polynésie française est constituée de quarante-huit communes présentant des réalités extrêmement hétérogènes sur le plan tant physique que géographique. Pour montrer l'étendue de ce territoire, on a coutume de superposer sa carte à celle de l'Europe : on se rend alors compte qu'il couvre une superficie comparable, la Polynésie s'étendant des Pyrénées jusqu'aux confins de la Turquie et à Stockholm. En outre, ses cinq archipels comprennent des atolls d'une taille véritablement microscopique.

C'est M. le rapporteur, me semble-t-il, qui rappelait que la commune de Fangatau est située sur deux atolls distants de 90 kilomètres : pour aller de l'un à l'autre le maire doit passer par Tahiti, à 2 000 kilomètres de là, ce qui constitue tout de même un mode de fonctionnement quelque peu complexe, que l'on a peine à imaginer dans l'Hexagone.

Dans notre rapport, nous constatons que ces communes doivent affronter de tels obstacles, tant financiers qu'humains, pour faire face à leurs obligations qu'elles sont presque incapables de les assumer. L'ordonnance du 5 octobre 2007 a fixé des délais précis pour la mise en œuvre des compétences communales, mais il faut les revoir, me semble-t-il. On ne peut exiger le respect strict de ces délais si l'on ne corrige pas les disparités de moyens entre les communes et si l'on ne renforce pas l'encadrement et la formation du personnel communal. Pour ne citer que quelques exemples, l'ordonnance de 2007 a fixé au 31 décembre 2015 la date à laquelle les communes doivent faire face à leurs compétences en matière de distribution d'eau potable. Or, en 2008, nous avons constaté que, sur les quarante-huit communes que compte la Polynésie française, seules cinq étaient en mesure de distribuer une eau de qualité relativement satisfaisante, ce qui ne concerne que 10 % des habitants.

À Moorea, une superbe station d'ultrafiltration de l'eau est à l'arrêt depuis de longs mois en raison d'un défaut de conception et d'entretien. Certaines communes ne disposent pas d'autres ressources que celles qui sont offertes par la collecte des eaux de pluie. Je me souviens d'ailleurs que le principal du collège de Rangiroa, dans les Tuamotu, était obligé de faire distribuer de l'eau minérale à ses élèves en raison de la contamination des citernes d'eau de pluie par les rejets d'une station d'épuration défectueuse.

En ce qui concerne le traitement des déchets, la situation est encore plus dramatique ; je profite de cette tribune pour le dire, car nous n'avons pas souvent l'occasion d'aborder ici de tels problèmes.

La mise en œuvre de la compétence communale est fixée au 31 décembre 2011, c'est-à-dire à la fin de cette année. Or, en 2008, donc trois ans avant la date prévue, nous constatons qu'il était extrêmement difficile pour les communes d'assumer seules la charge de la gestion des déchets, notamment pour les atolls des Tuamotu-Gambier, qui sont faiblement peuplés, éloignés les uns des autres et dont le relief ne permet pas de recourir à l'enfouissement. Certes, dans un bureau de l'Hexagone, bien calé dans son fauteuil, on peut imaginer de tels procédés, mais il n'en reste pas moins que les conditions physiques des Tuamotu-Gambier interdisent de les employer !

Nous avons d'ailleurs pu le constater en visitant les deux décharges à ciel ouvert de Rangiroa, qui créent des problèmes non seulement d'hygiène, mais aussi de conservation du littoral. Ce véritable joyau, aux capacités touristiques extraordinaires, notamment grâce à sa faune sous-marine, risque d'être détruit parce que l'on n'aura pas su gérer le problème des déchets.

Si l'on ajoute à cette difficulté la situation de tutelle financière liée à la dépendance totale aux transferts, on comprend l'extraordinaire défi qui est lancé à ces communes pour la pleine mise en œuvre de leurs compétences.

Monsieur le rapporteur, vous avez évoqué la commune de Rapa, située tout au sud des Îles australes, commune qui est particulièrement isolée – elle est aussi éloignée de l'île la plus proche que Marseille l'est de Naples – et accessible seulement par bateau. Or, il n'existe pas d'entreprise susceptible d'assurer ce transport. Que l'on autorise les travaux en régie et l'utilisation du personnel local sur les chantiers communaux, comme le prévoit cette proposition de loi, me semble donc être de bon sens.

Aujourd'hui, les communes n'ont qu'une faible marge de décision sur les recettes. Il faudra bien un jour les doter de véritables moyens financiers, mais il s'agit là d'un autre débat.

Au regard de ces réalités extrêmement complexes, que j'ai voulu vous faire partager, mes chers collègues – ainsi qu'à ceux qui liront nos propos au Journal officiel, car les sénateurs ici présents connaissent en général ces problèmes –, la mise en œuvre de cette proposition de loi est très attendue par les acteurs concernés, car il s'agit ici de proposer un cadre nouveau.

Dans certaines parties de la Polynésie, l'enjeu n'est pas mince, puisque certaines communes ne disposent pas de capacités de développement touristique et sont les principaux, voire les uniques employeurs de leur territoire.

Le succès de la réforme communale implique aussi un dialogue entre tous les acteurs concernés. Je soulignais en introduction qu'il est courant de parler de la Polynésie pour son instabilité politique. Je sais, pour les avoir rencontrés, que bien des élus polynésiens sont éprouvés par ces années d'instabilité et qu'ils souhaitent un dialogue constructif et convergent.

Notre discussion d'aujourd'hui est une occasion inédite de soutenir cet espoir collectif de réussite. C'est la raison pour laquelle le groupe socialiste votera la proposition de loi telle qu'elle ressort des travaux de la commission des lois, qui l'a adoptée de manière unanime.

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

Indépendance des rédactions Proposition de loi socialiste - DG

par David ASSOULINE, sénateur de Paris, auteur de la proposition de loi

[séance du jeudi 27 janvier 2011]

Madame la présidente, monsieur le ministre, monsieur le rapporteur, mes chers collègues, nous abordons la discussion d'une proposition de loi, déposée sur l'initiative des membres du groupe socialiste, tendant de nouveau à assurer aux médias un plus grand pluralisme et davantage d'indépendance. Ce texte succède à la proposition de loi visant à réguler la concentration dans le secteur des médias, rejetée par la majorité UMP, et qui avait pour objet de corriger une anomalie majeure de notre paysage audiovisuel par rapport à celui d'autres grandes démocraties. La plupart de nos grands médias audiovisuels vivent, en effet, de la commande publique, ce que relèvent les observateurs de toutes tendances, soulignant que cette situation pose un problème, tant pour l'indépendance des médias que pour la démocratie.



La présente proposition de loi est modeste en ce sens qu'elle prend acte du paysage actuel, que nous contestons et que nous voulons modifier. Elle vise, dans ce contexte, à assurer l'indépendance des rédactions et à faire en sorte que les concentrations existantes ne brient pas et ne réduisent pas à néant le pluralisme, qui garantit au lecteur la liberté de choix des lignes éditoriales des journaux et de ses moyens d'information, ce qui lui permet de se faire une opinion à la fois toujours plus libre et plus précise. Le sujet n'est pas anodin, car les spécificités des entreprises de presse et de l'audiovisuel imposent un encadrement législatif particulier.

Ces dernières doivent remplir leur mission d'information en respectant le principe constitutionnel de liberté de la

presse garanti par l'article XI de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen. Le respect de ce principe implique le pluralisme et l'indépendance de la presse. Allons plus loin : depuis la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008, le Parlement, conformément à l'article 34 de la Constitution, modifié à cette occasion sur une proposition que j'ai défendue au nom du groupe socialiste, a compétence pour fixer les règles garantissant « la liberté, le pluralisme et l'indépendance des médias ». Et c'est de ce droit donné au Parlement par la Constitution que j'use aujourd'hui en défendant la présente proposition de loi.

Comme le rappelle l'exposé des motifs de celle-ci, depuis quelques années, la question de l'indépendance des rédactions se pose de manière sans cesse plus aiguë du fait des rachats, toujours plus nombreux, de titres par différents groupes dans le secteur de la presse et de la détention fréquente de plusieurs chaînes de télévision et antennes de radio par un même opérateur dans celui de l'audiovisuel.

Dans certains cas, des groupes cumulent des activités tant dans les domaines de la presse et de l'audiovisuel que dans les secteurs de la publicité, des annonces, de la communication. Plusieurs raisons expliquent ces cumuls. Elles sont, d'abord, d'ordre économique et donc accentuées par la crise : diversification des activités, expansion des groupes. Elles sont, ensuite, d'ordre technologique, notamment dans l'audiovisuel, l'arrivée de la télévision numérique terrestre, la TNT, conduisant à une multiplication des canaux. Elles sont, en outre, d'ordre idéologique – il faut le dire – ; je pense, par exemple, au regroupement de chaînes de télévision du secteur public au sein d'une même société, ce qui renforce les moyens de contrôle politique.

Enfin, d'aucuns évoquent des raisons de rationalisation budgétaire. Mais pour comprendre l'urgence et la nécessité de la proposition de loi que je vous présente, mes chers collègues, il faut regarder l'état actuel du paysage

de la presse, en particulier celui de la presse quotidienne régionale, la PQR. Celle-ci domine nettement le secteur car elle est toujours autant lue par nos concitoyens et nous, sénateurs, de par notre vocation à représenter les collectivités territoriales, y sommes fortement attachés.

Que l'on en juge à un phénomène auquel aucun de nous, mes chers collègues, ne pourra être indifférent : les deux principaux groupes français, Socpresse, d'une part, issu de la scission du groupe Hersant en 1985 et du rachat d'une partie de ce dernier par le groupe Dassault, et Hachette Filipacchi Médias, d'autre part, sont contrôlés par de puissants groupes industriels et d'armement, respectivement Dassault et Lagardère.

Socpresse détient, outre Le Figaro et ses déclinaisons, des chaînes de télévision – Chaîne Météo, Sport24. Il était également, avant 2005, détenteur de nombreux titres de la presse quotidienne régionale au sein d'un pôle du groupe baptisé « Presse quotidienne régionale ». Ce dernier se subdivisait en Socpresse Ouest, qui regroupait Le Courrier de l'Ouest, Le Maine Libre, Presse Océan, Vendée Matin, qui fut vendu à Ouest France en 2005, un pôle Nord, qui comprenait La voix du Nord, Nord Éclair, La Voix de l'Aisne, Nord Littoral, Le Courrier Picard et La Voix des Sports, revendu au groupe Rossel en 2005 – depuis lors, Nord Éclair et La Voix du Nord ont la même ligne éditoriale, leur contenu est similaire –, enfin, un pôle Bourgogne-Rhône-Alpes-Delaroche, qui détenait, notamment, Le Dauphiné Libéré, Le Progrès et fut cédé à L'Est Républicain en 2006. Précisons, de surcroît, que le groupe Est Républicain fait partie du groupe Est Bourgogne Rhône-Alpes – EBRA –, lui-même racheté par le Crédit Mutuel en 2008. Hachette Filipacchi Associés possède Elle, Jeune et Jolie, Paris Match, Le Journal du Dimanche, Ici Paris, Public ...

On comprend, dès lors, que si l'on peut avoir l'impression en France d'un éclatement de la presse quotidienne régionale entre une centaine d'entreprises, une observation plus fine permet de se rendre compte que quelques groupes concentrent de nombreux titres entre leurs mains. Outre les deux géants précédemment cités, d'autres émergent. À titre d'exemple, le groupe Hersant Média détient les titres suivants : Le Havre Libre, Le Havre Presse, Le Progrès de Fécamp, Paris Normandie,

L'Est Éclair, L'Union L'Ardennais, Libération Champagne, La Provence, Nice-Matin, Var-Matin, Corse-Matin, Marseilleplus, qu'il a racheté au groupe Hachette Filipacchi en 2007, et ParuVendu.

Pour sa part, le groupe Ouest France – troisième groupe de presse français après Socpresse et Hachette Filipacchi – détient, outre Ouest France et ses déclinaisons, les quotidiens régionaux Le Courrier de l'Ouest, Presse-Océan et Le Maine Libre, plusieurs magazines comme Voiles et Voiliers ; il est majoritaire dans le quotidien 20 minutes. Quant au groupe Sud Ouest, – je n'oublie aucune région de notre cher pays ! – il possède, outre ce titre, La Dordogne Libre, La Charente Libre, La République des Pyrénées, Bordeaux7, Les Journaux du Midi, Midi Libre Semaine. Dois-je poursuivre ? Je m'arrêterai donc là ... Ce descriptif incomplet, mais qui peut cependant sembler rébarbatif, vise à montrer l'opacité actuelle de la structure des grands groupes de presse, puisqu'il n'est pas toujours aisé pour le lecteur de savoir quel titre relève de tel groupe.

Par ailleurs, il met en exergue l'un des principaux problèmes auxquels est confrontée actuellement la presse, considérée comme une simple marchandise. Non seulement aujourd'hui, avec le jeu des rachats et des fusions, les entreprises de presse passent sous le contrôle d'actionnaires, de groupes industriels ou financiers qui vivent des marchés publics et dont les intérêts économiques et politiques peuvent entrer en contradiction avec le souci d'informer librement et honnêtement, mais encore le panorama exposé précédemment révèle que les titres font l'objet de ventes et cessions entre les groupes donnant l'impression qu'il s'agit de produits usuels.

Mes chers collègues, la pluralité des médias et la diversité des lignes éditoriales sont les seules à même de garantir une information de qualité. Il ne faut pas renoncer à cet idéal en estimant qu'il est inaccessible ; il faut, plus sûrement, conserver ce cap. À chaque fois que nous observons des situations telles que celles que je viens de décrire, nous devons – c'est notre rôle – rechercher les moyens législatifs permettant de contrecarrer ce phénomène qui constitue, aux dires mêmes de tous les collègues avec lesquels j'ai abordé ce sujet, et ce quelle que soit leur appartenance politique, une uniformisation de l'information et une atteinte à son pluralisme.

Or grâce à ce dernier, le citoyen peut exercer son droit d'être informé, mais aussi choisir, critiquer et apprécier l'information fournie. Mais le panorama que je viens d'exposer montre que ce pluralisme est fortement remis en cause.

Un tel constat permet de démontrer la nécessité de maintenir une forte variété de l'offre de médias dans notre pays. C'est grâce à un nombre important tant de quotidiens régionaux, locaux et nationaux que de chaînes de radio et de télévision à visée informative que nous pourrions garantir à nos concitoyens ce droit à une information de qualité et un exercice rigoureux de la démocratie.

Si les membres du groupe socialiste vous soumettent aujourd'hui, mes chers collègues, la présente proposition de loi, c'est précisément parce que le nombre peut constituer une illusion masquant des données plus préoccupantes. Le nombre n'est rien en lui-même. Certes, les titres se multiplient, mais leur concentration aux mains d'un même groupe s'amplifie sans cesse, malgré les verrous que le législateur a toujours tenté de poser. Tel était l'objet de la loi interdisant à un groupe, d'une part, de dépasser le seuil de 30 % de la diffusion de la presse quotidienne d'information politique et générale, et, d'autre part, de contrôler plus de deux des trois types de médias suivants : service national de télévision, service national de radio, quotidien à diffusion nationale.

De la même manière, dans le secteur audiovisuel, le phénomène de multiplication des chaînes de télévision ou de radio détenues par un même groupe se trouve amplifié par la mise en œuvre de la technologie numérique. L'objectif et la vertu première de la télévision numérique terrestre, c'est-à-dire le développement de l'offre audiovisuelle, s'en trouvent complètement inversés ; cela ne manque pas de conforter – chacun a pu s'en apercevoir ! – ceux qui, comme TF1, se montraient sceptiques quant au succès de cette multiplication des chaînes.

La concentration rend désormais caduque, ou tout au moins atténuée fortement, la vertu première de cette technologie, dans la mesure où de grands groupes s'approprient de nombreuses chaînes de la TNT. Le groupe Bouygues-TF1 possède ainsi, outre la chaîne historique, quatre chaînes gratuites et douze payantes, parmi les

quelles figurent Eurosport, LCI, TV Breiz, TF6, Histoire, Styliia, Ushuaïa TV. Quant au groupe Canal+, il contrôle notamment I-Télé, Sport+, TPS Star, les quatre chaînes Planète, les trois chaînes Télétoon, CinéCinéma, Jimmy, etc. Encore ne s'agit-il que de la situation à l'instant T ! Le phénomène est appelé à s'amplifier ; dans six mois, un an ou deux ans, cette liste comprendra d'autres chaînes, qui auront été achetées ou rachetées. Il ne s'agit que d'un début...

Dans le secteur public de l'audiovisuel, la restructuration de France Télévisions, opérée par la loi de 2009, a permis de rassembler plusieurs chaînes du secteur public au sein d'une entreprise unique. Quand bien même la direction et les personnels du groupe sont très attachés à la diversité, la nouvelle organisation ne permet plus de garantir l'existence à périmètre constant des différentes chaînes ; nous savons, en effet, que des problèmes budgétaires sont apparus.

Compte tenu de la concentration accrue des titres et des chaînes aux mains de quelques opérateurs, le maintien de l'indépendance des rédactions doit être assuré, dans l'audiovisuel comme dans la presse, afin de garantir l'exigence de maintien du pluralisme dans le secteur des médias. C'est la raison pour laquelle, mes chers collègues, je vous demande de légiférer aujourd'hui.

Cette affirmation est d'autant plus exacte que la concentration des médias au sein de quelques grands groupes privés peut avoir de très nombreux effets pervers. À bien y réfléchir, et cet argument m'est souvent opposé, la concentration répond parfois à une logique économique implacable d'économies d'échelle et de renforcement des positions dans un contexte de forte concurrence nationale et internationale. Aucun secteur de l'économie ne semble y échapper et l'on a vu, depuis quelques décennies, des opérations de fusion-acquisition parsemer l'actualité économique et conduire à l'émergence de vastes groupes multinationaux disposant, du fait de leur taille, d'une relative puissance.

On connaît le principe : en acquérant une autre entreprise travaillant dans un secteur similaire, une firme cherche à réaliser des économies d'échelle, en mutualisant certains services, par exemple, ou bien en fusionnant des activités de manière à réduire les coûts de fonctionnement.

Ces calculs se révèlent, de fait, régulièrement exacts, et il est vrai qu'une opération de fusion-acquisition peut avoir des effets bénéfiques pour la santé économique et comptable d'une entreprise, même si elle peut également occasionner des dépenses supplémentaires pouvant atténuer les économies d'échelle et des dégâts humains que nous constatons tous les jours : compressions de personnels, licenciements, chômage.

La question qui se pose est la suivante : les médias peuvent-ils être considérés comme des biens économiques de même nature que les autres ? Selon la Constitution, la réponse est non. En novembre 1945, la Fédération nationale de la presse française, d'émanation patronale, déclarait : « La presse n'est pas un instrument de profit commercial. C'est un instrument de culture, sa mission est de donner des informations exactes, de défendre des idées, de servir la cause du progrès humain ». Autres temps, autres mœurs ! Ces propos sont universels et toujours d'actualité. Ce n'est pas parce que le monde a changé et prend une autre direction que ces principes intemporels, inscrits dans notre Constitution, sont devenus caducs ! Nous essayons donc, depuis longtemps, de légiférer en ce sens.

Mes chers collègues, les conséquences de la concentration dans le secteur des médias peuvent être préoccupantes. Certains groupes, en quête d'économies d'échelle, peuvent être tentés de mutualiser les journalistes, ce qui réduit d'autant le nombre de reporters envoyés sur un terrain donné et limite la pluralité de l'information. Si tous les médias dépendent d'une seule et même source, non seulement la même information sera diffusée en boucle, ce qui peut entraîner la lassitude du public – cela se produira bien un jour ! –, mais encore il sera bien difficile d'avoir accès à un point de vue complémentaire et différent. On risque d'aboutir à une perception biaisée de la situation, fruit de la subjectivité d'une personne. Ce n'est pas acceptable ! L'information doit demeurer la plus complète possible. Cela ne signifie pas que chaque journaliste n'a pas le droit d'exprimer sa propre opinion, sa propre subjectivité : c'est justement l'offre pluraliste qui permet au citoyen de garder sa liberté et d'approcher au plus près la vérité, l'objectivité, l'exactitude d'une information. Chaque journaliste a ses envies, ses préférences et ses centres d'intérêt. Il est vital pour l'information complète des citoyens que ce qui fait la richesse du journalisme, c'est-à-dire la diversité des points de vue, soit préservé.

Comme je viens de le montrer, une trop grande concentration dans le secteur des médias ne permettra pas de garantir cette diversité.

De la même façon, les groupes peuvent également chercher à réduire les effectifs des rédactions et favoriser l'émergence d'une ligne éditoriale valable pour tout le groupe, ce qui, là encore, mine la diversité des points de vue, entrave le pluralisme médiatique et l'indépendance des rédactions.

Le risque est grand, dès lors que l'on touche à un sujet politique faisant l'objet d'un traitement spécifique, ou bien à un sujet culturel, qui nécessite aussi une diversité de points de vue, que l'ensemble des titres de presse et des chaînes d'information ne proposent une information similaire, abordée sous un même prisme. Il n'y aurait rien de plus délétère pour le respect du droit à l'information !

On m'a objecté que les journalistes faisaient déjà l'objet d'une protection personnelle, grâce à la clause de conscience. Certes, mais rien n'est dit sur les rédactions et sur le droit collectif, qui sont pourtant des éléments essentiels de la vie d'un média. Une protection individuelle qui se résume à la liberté de quitter un média en cas de désaccord est bien tenue... Une protection collective doit permettre d'éviter toute pression. La convention collective nationale de travail des journalistes régit ainsi les relations entre les journalistes et leur direction. On peut aussi faire mention des différentes chartes déontologiques qui ont été publiées, comme la charte des devoirs professionnels des journalistes français, adoptée en 1918, ou bien la déclaration des devoirs et des droits des journalistes dite « charte de Munich », du 24 novembre 1971. Ces textes visent à garantir aux journalistes un droit à l'indépendance, tout en leur imposant des devoirs en matière de recherche ou de communication de l'information.

Lors de la discussion des articles, je présenterai des amendements tendant à favoriser l'indépendance des rédactions, et je répondrai aux arguments du rapporteur, déjà formulés au sein de la commission. La présente proposition de loi est de portée limitée. Lors de sa rédaction, je visais le consensus. Je suis surpris que nous ne partagions pas tous le même point de vue en la matière.

Ce débat permettra d'en comprendre les raisons.

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

Indépendance des rédactions Proposition de loi socialiste - DG

par Marie-Christine BLANDIN, sénatrice du Nord

[séance du jeudi 27 janvier 2011]

Madame la présidente, monsieur le ministre, mes chers collègues, nous avons la chance aujourd'hui de pouvoir débattre d'un texte sur l'indépendance des médias, alors que se joue dans l'Union européenne une tout autre partition Commission de contrôle



des médias composée de membres du parti du chef d'État en place, droit de perquisition des rédactions par ce « conseil des médias », qui peut également obliger les journalistes à dévoiler leurs sources, obligation de fournir une information qui n'offense personne... bien heureusement, nous ne sommes pas en Hongrie !

Mais si la France échappe à ces dispositions dignes d'un autre temps, c'est qu'elle a su se protéger grâce à de nombreux textes fondateurs pour la liberté de la presse depuis 1881 et évoluer avec l'Histoire, par exemple avec la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication. La proposition de loi de notre collègue David Assouline fait partie de ces textes nourris de l'observation de situations nouvelles ; ce sont des garde-fous, gages de plus d'indépendance et d'éthique dans un milieu colonisé par les grands groupes.

Monsieur le ministre, votre intervention donne un peu quitus à l'état des lieux. Pourtant, émanant de la majorité ou de l'opposition, les textes évoqués actualisent la démocratie et ne peuvent pas être balayés d'un revers de main. Le rapporteur, lors des travaux en commission, soupçonnait la présente proposition de loi d'être « corporatiste ». Faut-il vous rappeler, mes chers collègues, que vous avez choisi l'autre camp lors de l'examen de la loi HADOPI et approuvé le sous-amendement Kert ten-

dant à modifier, au profit des patrons de presse, le code du travail et à dénaturer l'usage de la propriété intellectuelle ?

Ce sous-amendement visait à livrer inconditionnellement tous les écrits d'un journaliste et les images qu'il détient à l'ensemble des titres et supports du même groupe ! C'était la remise en cause du statut du journaliste de 1935 !

Dans nos régions, les rachats de titres de presse aboutissent à des concentrations.

On a évoqué le Crédit Mutuel, qui a pris le contrôle de L'Est Républicain, devenant ainsi le premier groupe de presse quotidienne régionale de France, des Ardennes aux Alpes. Le Courrier Picard est tombé dans l'escarcelle du groupe Rossel, qui édite Le Soir, La Voix du Nord et gère Nord Éclair, La Meuse, bref seize quotidiens, une trentaine d'hebdomadaires et une demi-douzaine de mensuels.

Ces concentrations sont, dit-on, justifiées par une mutualisation des moyens : direction, ressources humaines, impression. Au passage, cela fait des chômeurs en plus. Ces concentrations laissent au journaliste la liberté d'exercer la clause de conscience, nous dit M. le rapporteur. Fort bien ! Mais, en termes crus, cela signifie : « Si cela ne te plaît pas, tu prends tes affaires et tu t'en vas ! » C'est comme à l'usine au XIXe siècle !

La fusion entre L'Est Républicain et La Liberté de l'Est, ces titres devenant Vosges Matin, a fait tomber le lectorat de 50 000 exemplaires quotidiens en 2007 à 43 000. Les rachats nient la sociologie des lecteurs qui peut être différente entre deux départements, entre la ville et la campagne ou simplement d'un style à l'autre. Dans le présent cas de figure, aucun nouveau projet éditorial n'a été proposé pour faire revenir les lecteurs déçus, et les journalistes ont été tenus à l'écart de la réflexion.

La proposition de loi que nous examinons permet de garantir l'autonomie des rédactions face aux actionnaires et, pour le citoyen, la transparence.

L'article 2 vise l'inscription dans l'ours du nom des actionnaires détenant plus de 10 % du capital. Or le rapporteur objecte que cette disposition serait inscrite dans la proposition de loi de simplification et d'amélioration de la qualité du droit. Nous considérons, pour notre part, que cette règle a toute sa place dans le texte que nous vous soumettons, mes chers collègues, et nous préférons tenir que courir. En effet, la proposition de loi précitée fait actuellement l'objet de la navette, et l'Assemblée nationale sait très bien gommer les acquis du Sénat. On nous assurait hier que la directive sur les œuvres orphelines était « imminente » ; un moyen commode pour élaguer une proposition de loi. Nous avons plus confiance dans la déontologie des journalistes que dans celle des actionnaires et de ceux qui les servent, qui confondent souvent informations et intérêts de leurs annonceurs.

La période est difficile pour la presse, qui a besoin de soutien. Au cours d'une réunion du syndicat national des journalistes, le SNJ, dans laquelle j'ai représenté le président de la commission de la culture Jacques Legendre en raison d'un retard des horaires du colloque, les journalistes se sont félicités de l'article 34 de la Constitution, qui place « le pluralisme et l'indépendance des médias » dans le domaine de la loi. Néanmoins, ils s'interrogent sur l'application réelle de ces dispositions en période de concentration des médias. Ils ont exprimé également d'une part, leur satisfaction à l'égard des dispositions relatives à la protection des sources, mais, d'autre part, leur inquiétude au vu des dérogations possibles et des graves incidents ayant suivi l'application de ces mesures.

Les rédactions ont besoin de gages ; elles sont tiraillées entre leur déontologie et les demandes des actionnaires. C'est pour cela qu'il revient au législateur de tout mettre en œuvre pour garantir la qualité de l'information dans une démocratie. Un article sur la crise bancaire sera-t-il traité de façon indépendante si l'un des actionnaires est une banque ? Un article critique sur les agro-carburants passera-t-il sous le pilotage de Bolloré, qui a fait fortune avec ses plantations de palmiers à huile en Afrique ?

Et comment expliquer une telle promotion de la voiture électrique dans tous ses titres ? Ce ne sont pourtant pas ses journalistes qui fabriquent les batteries de deuxième génération ! Ce serait plus clair pour le lecteur de savoir qui édite Direct Soir !

Mes chers collègues, nous vous demandons, certes, de faire preuve d'un peu d'audace : confier aux salariés une part de stratégie de l'entreprise. Le feriez-vous pour la charcuterie ? Certes, non. Mais nous ne parlons pas de saucisson ! Nous parlons de culture, nous parlons d'information, miroir de la démocratie. Cela mérite véritablement une autre attention.

Monsieur le ministre, vous affirmez que le patron de presse étant responsable devant la loi, lui seul peut décider de la ligne éditoriale. Je pourrais souscrire à vos propos si Sartre était encore à la tête d'un grand quotidien ; mais aujourd'hui, c'est Rothschild !

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

Indépendance des rédactions Proposition de loi socialiste - DG

par **Claude BERIT-DEBAT**, sénateur de la Dordogne

[séance du jeudi 27 janvier 2011]

Madame la présidente, monsieur le ministre, monsieur le rapporteur, mes chers collègues, la proposition de loi de David Assouline pose, une fois de plus, la question de l'articulation entre la concentration économique du secteur et l'indépendance des journalistes. Ce texte souligne en effet des situations que nous ne pouvons pas – que nous ne devons pas – feindre d'ignorer.



Au terme de cette discussion générale, j'avoue avoir été surpris par les contradictions des différentes interventions. M. le rapporteur a par exemple reconnu la pertinence des questions posées par cette proposition de loi et, par là, son utilité. Il a d'ailleurs évoqué des pistes allant dans le sens de ce que nous proposons dans ce texte. Pour votre part, monsieur le ministre, vous avez semblé considérer que cette proposition de loi est largement superfétatoire, car déjà satisfaite, sans toutefois en contester le bien-fondé. Vous avez, pour cela, fait référence à des textes en vigueur. On peut toutefois s'interroger sur la pertinence actuelle de ces derniers et sur leur utilisation. Enfin, certains collègues de la majorité ont dénoncé, dans des propos parfois excessifs, une proposition de loi qui exagérerait une situation qui serait par ailleurs tout à fait satisfaisante. Ces différences d'appréciation montrent bien que l'évolution actuelle du secteur des médias pose de vraies questions, que l'on ne peut balayer d'un revers de main.

Aussi, je crois pour ma part que, loin d'être une marotte de quelques-uns, ce sujet est fondamental pour tous.

C'est pourquoi nous devons saisir toutes les occasions qui nous sont données d'en débattre et, surtout, de proposer des solutions. Ceux qui refusent la discussion, ceux qui cherchent à discréditer les initiatives dans ce domaine, ceux qui font mine de croire que tout va bien, ceux-là devraient au contraire bien mesurer l'ampleur, l'impact et les conséquences du bouleversement à l'œuvre dans les médias aujourd'hui.

Le constat est bien connu, il a été établi et je ne m'y attarderai donc pas. Tout au plus, je me permettrai d'identifier les différentes facettes de la période de mutation sans précédent que nous connaissons. Il y a d'abord une révolution technologique, avec l'émergence du numérique et, par la suite, le passage à Internet. La presse quotidienne nationale a par exemple vu ses recettes chuter de près de 30 % depuis 2000. Dans ce contexte économique difficile, les groupes de presse ont choisi une stratégie de développement reposant sur la recherche d'une concentration des titres. La constitution de ces oligopoles a ses logiques économiques propres ; je ne les conteste pas. On peut en revanche s'interroger et douter de son intérêt public, la conséquence première de cette concentration des capitaux étant une uniformisation du contenu de l'information. C'est un réel problème par rapport à la nature et à la fonction du journalisme. Ce n'est pas pour rien non plus que l'existence d'une presse libre est le critère premier du pluralisme.

La liberté de la presse est en effet un des fondements de la démocratie. Une fois de plus – je veux le redire ici – nous ne prétendons pas que la presse en France est complètement muselée, mais elle est loin de la description idyllique faite par certains à cette tribune. Ce qui est vrai en revanche, ce que nous devrions tous admettre, c'est que la dimension économique de la liberté de la presse ne peut plus être ignorée dès l'instant où quelques groupes régulent tout le secteur.

Je le dis d'autant plus fermement que cette mutation économique et technologique provoque une profonde évolution de la profession de journaliste. Le métier de journaliste est effectivement aujourd'hui en pleine redéfinition. Lors des débats en commission, plusieurs collègues ont persiflé à ce sujet, en dénonçant une proposition de loi corporatiste, calibrée pour les journalistes, qui allait – cela a été dit tout à l'heure – « corseter », plutôt que « libérer ». Certains ont utilisé la métaphore d'une fleur fragile. Cette fleur, nous voulons la protéger, lui offrir des tuteurs !

Parlons-nous de la même chose ? Le journaliste aujourd'hui, c'est de plus en plus souvent un professionnel précaire. Le journaliste aujourd'hui, c'est quelqu'un qui doit s'adapter très vite à une nouvelle façon d'exercer son métier. Le journaliste enfin, c'est un professionnel qui a – c'est vrai – une clause de conscience, mais qui réfléchira sans doute à deux fois avant de la faire valoir... et pour cause, puisqu'il doit produire une information uniformisée, adaptable de plus en plus à des supports différents, papier, Internet ou radio par exemple.

Monique Dagnaud, directrice de recherches au Centre national de la recherche scientifique, ou CNRS, évoquait récemment le basculement de la presse écrite sur l'internet et sa dimension d'activité low cost – pour éviter de prononcer ces mots devant le président de la commission de la culture, j'emploierai plutôt l'expression « à bas coût ». Elle soulignait, par la même occasion, les risques « d'un séisme de création/destruction en matière de valeur et d'emploi ». Autrement dit, on sent bien que les journalistes se trouvent dans une position précaire. C'est dans ce contexte que cette proposition de loi trouve tout son sens.

Il ne s'agit pas ici de réguler un secteur économique marchand comme les autres. Comme une de mes collègues l'a dit, on ne vend pas des saucisses ! L'information est un bien culturel, certes. Mais la presse ne peut pas être considérée comme un bien culturel quelconque. Par conséquent, nous devons veiller à garantir l'effectivité du pluralisme, dans un cadre économique et technologique nouveau. C'est bien là l'objectif de cette proposition de loi. De ce point de vue, celle-ci vise d'ailleurs à consacrer un principe de transparence, que j'estime nécessaire et indispensable. Faire mention dans l'ours des actionnaires détenteurs de plus de 10 % du capital d'un titre, c'est déjà informer les lecteurs !

Cette disposition illustre bien, à mon sens, le but que nous cherchons à atteindre avec ce texte : il s'agit de poser des jalons, d'imprimer des marques pour que les Français sachent quelle information leur est donnée, comment et par qui.

Cette information sur l'information est une première étape. La seconde consiste bien sûr à donner aux journalistes les moyens de faire vivre leur indépendance. Là encore, il ne s'agit pas de proclamer l'indépendance absolue, hors de toute réalité économique, comme certains l'ont prétendu. C'est en fait l'inverse qui est proposé : tenant compte du contexte économique, la proposition de loi vise à donner les outils aux journalistes pour faire valoir au mieux l'éthique de leur métier. L'article 1er se montre pour cela d'une extrême concision. Il prévoit que les entreprises de presse ont le choix entre une équipe rédactionnelle permanente et autonome ou une association de journalistes. Dans les deux cas, il s'agit simplement de doter les rédactions d'outils leur permettant de faire valoir leurs droits, dans le respect de la déontologie de leur métier.

Au total, et j'en termine, mes chers collègues, cette proposition de loi est une occasion d'avancer sur un sujet sur lequel nous sommes à peu près tous d'accord, au moins s'agissant du constat établi. Nous l'avons évoqué à plusieurs reprises dans le débat, une vraie question se pose par rapport à l'indépendance des journalistes et au pluralisme.

Les mesures que nous défendons ici, dans le cadre de ce texte, sont justes et équilibrées. J'espère qu'elles seront retenues, d'autant plus que nous sommes d'accord sur l'essentiel. À défaut, – je le précise car je ne me fais pas d'illusions – elles auront permis à M. le rapporteur d'avancer à son tour deux propositions que je conserve bien à l'esprit : d'une part, la possibilité de lier le versement des aides de l'État au renforcement du respect de la déontologie – je rebondis ainsi sur les évolutions proposées en termes de sociétés de journalistes ou de rédacteurs – et, d'autre part, le renforcement du contrôle en matière de concentration.

Quoi qu'il en soit, mes chers collègues, j'espère que vous voterez ce texte, qui vous est proposé par le groupe socialiste.

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

Médecine du travail Proposition de loi - DG

par Jean-Pierre GODEFROY, sénateur de la Manche

[séance du jeudi 27 janvier 2011]

Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, au mois de novembre dernier, la Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques, la DARES, a publié les résultats de son étude Les pathologies liées au travail



vues par les travailleurs. Il en ressort que près d'un quart des actifs se disent gênés dans leur vie quotidienne par un problème chronique de santé « causé ou aggravé » par leur travail. Ce ressenti douloureux affecte en premier lieu l'appareil ostéoarticulaire et la sphère psychique, sous forme de stress ou d'anxiété.

Même si ces chiffres doivent être analysés avec prudence puisqu'il s'agit d'une enquête déclarative, ils confirment tout de même une tendance incontestable et inquiétante : de nombreux salariés français souffrent dans leur chair et dans leur tête de leurs conditions de travail. Ayant eu l'honneur de présider la mission d'information sur le mal-être au travail, ici au Sénat, je peux vous dire, monsieur le ministre, que presque tous les intervenants l'ont confirmé.

Le problème n'est pas nouveau. Cela fait même longtemps que les gestes répétitifs, les contraintes posturales, les contraintes de temps de plus en plus sévères, l'intensification du travail, etc. sont connus pour générer les deux principaux fléaux de la santé au travail : les troubles musculo-squelettiques et les atteintes psychiques. Vous le savez aussi bien que nous, monsieur le ministre, depuis des années, les plans de prévention se succèdent mais les résultats se font attendre.

Dans ce contexte de risques professionnels en forte hausse, la réforme de la médecine du travail, qui assure le suivi de 16 millions de salariés du secteur privé, est une priorité qui a été trop longtemps repoussée. Régulièrement critiquée, tantôt pour son manque de moyens, tantôt pour sa dépendance vis-à-vis des employeurs, la médecine du travail doit évoluer. Mais depuis que le chantier a été ouvert voilà plus de trois ans, les réunions se sont succédé sans qu'aucun accord puisse être signé entre patronat et syndicats. Vous le savez, le texte que nous examinons aujourd'hui est controversé. Il reprend l'ensemble des articles qui avaient été greffés, par voie d'amendements, au texte portant réforme des retraites, avant que, en novembre dernier, le Conseil constitutionnel n'invalide, comme nous l'avions prévu, ce volet, au motif qu'il était sans lien avec le projet de loi initial. Comme l'ensemble des professionnels concernés, les médecins du travail n'avaient pas apprécié que le Gouvernement dépose ces amendements à l'Assemblée nationale, à la hussarde, sans concertation ni discussion approfondie. Quand j'entends dire aujourd'hui qu'un débat s'est tenu au Parlement, je réponds qu'il en a été ainsi au Sénat – nous y reviendrons –, mais que la discussion a passablement été occultée à l'Assemblée nationale, pour des raisons de contrainte de temps.

C'est donc au Sénat, mes chers collègues, que les auditions et le débat ont eu lieu, permettant, comme je l'avais dit à ce moment-là, quelques modifications positives du texte venu de l'Assemblée nationale, mais sans que cela change pour autant l'économie générale d'une réforme, qui, à notre sens, dépossède en partie les médecins du travail de leurs prérogatives et de leurs fonctions, et qui transforme la médecine du travail en un service de santé publique au rabais dirigé par les employeurs, lesquels n'ont d'autre but que de s'exonérer de leurs responsabilités. À cet égard, je note avec regret que le texte déposé par nos collègues de l'Union centriste est celui qui a été adopté par la commission mixte paritaire sur le projet de

loi portant réforme des retraites au mois d'octobre dernier. Il n'est pas identique, je le regrette profondément, au texte issu de la commission des affaires sociales et voté par notre assemblée en première lecture. Il eût pourtant été préférable de reprendre le texte résultant des travaux de notre assemblée, qui nous semblait beaucoup plus équilibré, et qui, après de longs débats, était l'aboutissement d'un très large consensus sur un certain nombre de points, notamment le paritarisme, lequel est un aspect important, mes chers collègues. Rappelez-vous, nous avions prévu l'alternance entre les employeurs et les salariés pour la présidence des services de santé au travail, comme c'est le cas pour les prud'hommes. C'était un point clé des dispositions qu'avait retenues le Sénat quasiment à l'unanimité.

Nous avons également adopté l'alternance concernant le trésorier : quand le président est employeur, le trésorier est salarié et réciproquement. Vous nous proposez aujourd'hui, mes chers collègues, un paritarisme de façade. Bien sûr, il y a un rééquilibrage cinquante-cinquante, mais dans les faits... Le président-employeur étant de surcroît doté d'une voix prépondérante, il sera toujours président et toujours doté de cette voix prépondérante. C'est un paritarisme en trompe-l'œil que nous ne pouvons accepter. Nous y reviendrons en présentant un amendement, mais il fallait le signifier d'entrée, car il est symptomatique de la volonté manifestée clairement que l'employeur reste le seul décideur, j'oserai dire le seul maître à bord. En outre, le fait de prévoir, dans ces conditions, l'élection du trésorier parmi les salariés me semble plus un piège qu'une assurance concernant le paritarisme.

Pour le reste, l'essentiel des critiques que mes collègues du groupe socialiste et moi-même avons formulées lors du débat du mois d'octobre sur les retraites demeurent fondées. Je pense notamment à la prééminence des organisations patronales dans l'organisation et la gestion des services de santé au travail, qui porte atteinte structurellement à l'indépendance des médecins en dépit de toutes les protections que nous avons essayé de leur apporter. Je pense également à l'absence de solution à la pénurie de médecins du travail, que la pluridisciplinarité, certes indispensable, ne pallie pas mais vise partiellement à contourner. Logiquement, nous avons donc redéposé un certain nombre d'amendements que nous aurons l'occasion de détailler lors de l'examen des articles.

Aujourd'hui, mes chers collègues, la France est la lanterne rouge en Europe dans la plupart des indices de santé au travail. Il faudrait donc une réforme qui s'attaque aux vrais empêchements à la prévention et qui permette de renforcer les effectifs et les moyens de la médecine du travail.

Je vous rappelle que, au 1er janvier 2009, 6 874 médecins du travail étaient en exercice, chiffre en baisse par rapport aux années 2002 à 2005, alors que les effectifs des salariés continuent d'augmenter. La situation démographique de cette catégorie de médecins est très préoccupante, avec 55 % de médecins âgés de plus de cinquante-cinq ans. Pour répondre à cette crise démographique, vous proposez seulement de permettre le recrutement à titre temporaire d'internes ; et encore, un long débat au Sénat avait été nécessaire pour cela. On peut donc se demander si vous n'êtes pas en train d'organiser sciemment la future pénurie de médecins du travail. Je regrette également que cette réforme laisse de côté certains sujets importants comme celui de la visite médicale et de l'aptitude.

Nous sommes d'accord : les enjeux de la santé au travail imposent d'affirmer la prévention comme mission prioritaire du médecin du travail, ce qui passe impérativement par un renforcement de son action dans l'environnement même du travail, c'est-à-dire sa dimension collective. Pour autant, il ne faut pas oublier l'approche individuelle. C'est dans le cabinet médical que les salariés peuvent s'exprimer librement, et que les médecins se forgent la meilleure connaissance sur les situations de travail en échangeant avec ceux qui les vivent. L'entretien clinique est donc primordial pour faire le lien entre atteinte à la santé et travail. En fait, l'approche individuelle et la dimension collective sont complémentaires et s'alimentent l'une l'autre. J'avais eu l'occasion de le rappeler – ceux qui étaient présents s'en souviennent –, et d'affirmer qu'il ne fallait pas donner la primauté à l'une ou l'autre ; or, dans ce texte, on oublie complètement cette approche individuelle. Pour ce faire, il me paraît essentiel de redonner du sens à la visite médicale, voire d'en changer le nom, comme cela est d'ailleurs suggéré dans le rapport Dellacherie du Conseil économique, social et environnemental : il y est évoqué une « consultation médico-professionnelle » ; une consultation qui tournerait le dos à l'aptitude. Selon moi, l'aptitude n'est pas le volet par lequel on prend le mieux en compte les problèmes de médecine du travail.

L'aptitude, c'est la capacité, en dépit de difficultés de santé, à continuer de produire, à travailler. Il faudrait donc tourner le dos à l'aptitude qui est aujourd'hui le pivot des visites d'embauche, au profit d'une logique de maintien de l'emploi. En effet, le critère de l'aptitude ne me semble pas tout à fait adapté à la situation, c'est-à-dire à la prévention des risques qu'encourent les salariés. Pourquoi le texte n'aborde-t-il pas cet aspect de la réforme ?

En conclusion, mes chers collègues, il faut effectivement réformer la médecine du travail, et nous sommes prêts à en discuter – nous l'avons dit lors de l'examen du texte sur les retraites –, mais ce débat doit s'inscrire dans un cadre précis : il s'agit avant toute chose de prendre en compte la santé des salariés, et surtout d'anticiper sur les problèmes qui peuvent se poser.

Pour avoir été rapporteur-adjoint de la mission commune d'information sur le bilan et les conséquences de la contamination par l'amiante, et ma région étant directement concernée par ce problème, je peux affirmer que la prévention est absolument indispensable. Si nous n'avons pas pu empêcher le drame de l'amiante, faire en sorte qu'il soit maîtrisé, c'est parce que, à ce moment-là, – sachez-le bien, mes chers collègues – la médecine du travail, dans bien des cas, n'a pas eu la liberté de s'exprimer ; et quand elle s'est exprimée, elle n'a pas été écoutée !

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

Médecine du travail Proposition de loi - DG

par Marie-Christine BLANDIN, sénatrice du Nord

[séance du jeudi 27 janvier 2011]

Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, que ce soit par lois, par cavaliers ou par ordonnances, la majorité, depuis 2007, détricote le code du travail et réduit la protection des salariés. Ainsi, dans l'une des dernières réformes que vous avez menées, monsieur Bertrand, l'on a vu apparaître, au sein d'une disposition sur « les conditions d'utilisation des équipements de travail, des moyens de protection, des substances et préparations dangereuses », un alinéa 2 précisant que cette disposition échappe au principe de responsabilité de l'employeur.



On a vu aussi le temps minimal dévolu à la prévention sur les lieux de travail laissé à l'appréciation, selon les disponibilités, la visite médicale devenir bisannuelle, et non plus annuelle et, enfin, le temps minimal par salarié dont disposait le médecin du travail disparaître.

Lors de la transposition de l'annexe 1 de la directive européenne sur les substances cancérigènes et mutagènes, vous avez aussi décidé d'exclure de son application les fonderies de fer et d'acier, les filières du caoutchouc et les métiers de la peinture ! Rien que cela !

Le 22 janvier 2008, Mme Valérie Létard, alors secrétaire d'État chargée de la solidarité, demandait le rejet de la proposition de loi de Michelle Demessine au motif qu'il lui paraissait souhaitable de consulter préalablement les partenaires sociaux, qu'il convenait de mener des réformes en profondeur, en prenant le temps du dialogue et de la concertation et que, en conséquence, il ne lui

paraissait pas opportun que l'État vienne perturber les évolutions en cours par des initiatives unilatérales et non concertées. Il semblerait que, aujourd'hui, ces précautions ne valent plus !

Après une tentative de cavalier dans la loi sur les retraites, dénoncée par les Verts, la gauche et le Conseil constitutionnel, voici qu'une béquille nous arrive du groupe de l'Union centriste, sous la forme d'un texte échappant aux concertations.

Ni le Conseil d'orientation sur les conditions de travail, ni le Conseil d'État, ni les partenaires sociaux n'auront eu leur mot à dire. Le MEDEF se frotte les mains... les employeurs présideront et auront une voix prépondérante dans les instances de santé au travail.

Quant aux alertes que les écologistes avaient portées avec d'autres – prise en compte du rapport de 2007 des professeurs Conso et Frimat ; problème du départ à la retraite de 1 700 médecins du travail prévu vers 2012 pour seulement 300 à 400 jeunes en formation ; besoin d'un statut du lanceur d'alerte dans l'entreprise ; meilleure prise en compte de l'expertise d'usage des salariés ; besoin absolu de la garantie d'indépendance de la médecine du travail ; nécessité de muscler l'AFSSET -, ces alertes n'ont pas été entendues.

Vous avez dissous l'AFSSET dans l'AFSSA, mais l'on pense aussi à l'AFSSAPS, désormais très célèbre pour sa complaisance.

Et vous êtes prêts à approuver un texte qui va à l'opposé, conforte le pouvoir de l'employeur dans des instances désormais abusivement dites « paritaires ». Pourtant la santé au travail mérite bien mieux et le tableau aggravé des contaminations est là pour nous le rappeler, car lorsqu'une substance est dite « interdite », comme les éthers de glycol les plus dangereux, elle reste autorisée dans l'entreprise pour des transformations.

L'attitude des employeurs niant pendant des décennies les effets de l'amiante, puis refusant aujourd'hui encore de délivrer des certificats d'exposition, montre que les mauvaises pratiques existent et que seule la loi et la rigueur de ses exigences sont garantes de la santé.

Monsieur le ministre, mes chers collègues, 16 millions de salariés ont besoin de se sentir protégés. Pensez à ceux qui travaillent dans des pressings respirant du perchloréthylène toute la journée ou à ceux qui manipulent des nanomatériaux !

Les inégalités d'espérance de vie selon les métiers existent toujours et – cela a été dit – les risques psychosociaux augmentent. On ne tire pas assez les conséquences des études épidémiologiques et ergonomiques.

La souffrance au travail traverse, dans certains secteurs, tous les niveaux de la hiérarchie, chacun répercutant sur le niveau inférieur un harcèlement symptôme de sa propre angoisse, au point que les derniers de la chaîne se suicident.

Pour la prévention des risques, les écologistes ne confondent pas la cogestion à laquelle vous invitez la médecine du travail, qui ne doit pas être enfermée dans des contingences technologiques ou économiques, avec la vraie indépendance, celle de l'observation, de l'écoute, des faits et des propositions mesurables édictés en conclusion, sans que l'employeur l'influence.

Hélas ! les syndicats dénoncent l'abandon du système au profit des employeurs ; les médecins du travail craignent de ne plus pouvoir exercer leur métier en toute transparence et en toute indépendance. La crise des vocations reflète l'inconfort de ce poste, entre marteau et enclume, entre souffrances des uns et indifférence des autres.

Traiter les pénuries, augmenter les effectifs médicaux en amont, mettre en place un autre financement dédié à la seule santé au travail : voilà les axes d'une véritable réforme protectrice de la santé des travailleurs, car c'est au travail de s'adapter à l'homme, et non l'inverse.

Madame la rapporteur, vous nous avez dit : « Qui paie décide ! » Je ne sais pas si vous mesurez l'impact de votre slogan en matière sanitaire.

Par exemple, ce sont les fabricants qui paient les expertises des substances chimiques de REACH, le règlement sur l'enregistrement, l'évaluation, l'autorisation et les restrictions des substances chimiques. Ils paient ; vont-ils choisir le niveau de toxicité ?

Autre exemple, c'est désormais l'industrie nucléaire qui financera l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire. Or cet institut donne des verdicts sur les incidents nucléaires et préconise les mesures à prendre. Parce que l'industrie nucléaire paie, elle pourra dire que tel incident n'est pas grave ?

Non, madame la rapporteur : qui paie ne décide pas !

Dans l'état actuel de ce texte, évidemment, les écologistes voteront contre !

en vue d'une refonte que nous espérons aller dans le sens d'une prévention accrue, avec la prise en compte des besoins identifiés par les acteurs de terrain.

La première critique fondamentale que nous adressons à cette proposition de loi, c'est qu'elle place la médecine du travail dans un lien de dépendance vis-à-vis des employeurs - autant dire la possibilité pour ces derniers, avec votre complicité, de s'exonérer de leurs responsabilités -, lien confirmé d'ailleurs par les propos malheureux de Mme le rapporteur, qui, dans son intervention liminaire, a déclaré que celui qui paie décide. Comment cautionner un tel conflit d'intérêts, une telle confusion ? Comment accepter de renoncer à une médecine du travail protectrice, indépendante et centrée sur les risques professionnels, pour laisser aux seuls employeurs les moyens de contrôle de la santé au travail des salariés et l'ouverture vers ce que l'on perçoit bien comme une forme de « privatisation » des services de santé au travail ? Sous prétexte de modernisation et d'évolution vers la pluridisciplinarité - ce qui en soi pourrait ne pas être une mauvaise chose, si les personnels sont réellement qualifiés -, vous limitez l'indépendance des services de santé au travail, puisque c'est sous l'autorité de l'employeur que sera placée l'équipe pluridisciplinaire et que, dans la nouvelle gouvernance - une gouvernance paritaire, mais avec une présidence revenant obligatoirement à un employeur -, c'est l'employeur qui aura voix prépondérante ! La pluridisciplinarité des équipes prônée par les promoteurs de cette réforme sert non à garantir une meilleure prévention, mais à confier des missions du médecin du travail à d'autres intervenants, moins protégés et dont l'indépendance n'est pas garantie. Ce sont les employeurs qui définiront les priorités d'intervention des services de santé au travail. À travers les contrats d'objectifs et de moyens et leur adaptabilité aux réalités locales, tout semble permis pour éviter que les médecins du travail n'abordent les questions qui fâchent !

Tous les acteurs et les spécialistes du secteur s'accordent sur le fait qu'une bonne réforme de la médecine du travail doit reposer sur le principe de la séparation entre, d'une part, les professionnels de santé au travail, dans leur mission et leur activité, et, d'autre part, ceux qui génèrent les risques, pour que ces professionnels de santé exercent réellement leur métier en toute indépendance.

Expliquez-nous comment, face à des directeurs de service nommés par le patronat, l'indépendance des professionnels de la santé placés sous leur autorité pourra être garantie ?

La seconde critique fondamentale que nous formulons contre cette proposition de loi concerne l'absence de solution à la pénurie de médecins du travail que la pluridisciplinarité vise d'ailleurs sans doute à masquer. C'est une gestion de la pénurie que vous nous proposez avec, en outre, la possibilité de recourir à la médecine de ville mais aussi à des internes en fin d'études ainsi qu'à des officines privées pour des missions de contrôle. Ce qu'il aurait fallu, c'est une réforme qui s'attaque aux vrais obstacles à la prévention et qui permette de renforcer les effectifs et les moyens de la médecine du travail. Alors que cinq cents médecins du travail partent ou vont partir cette année à la retraite, cent postes seulement sont ouverts à l'internat... Mais vous n'avez aucunement l'intention de relever le *numerus clausus* ! Les syndicats alertent depuis des années sur la situation catastrophique de la démographie médicale en médecine du travail ? Vous laissez faire et condamnez la profession à disparaître pour mieux soumettre cette activité au patronat... Il est urgent que les employeurs prennent clairement conscience de leur responsabilité dans l'augmentation des maladies professionnelles, qu'elles soient physiques ou psychologiques. Malheureusement, votre proposition de loi ne va pas dans ce sens. Mais nous présenterons des amendements tous destinés à responsabiliser les employeurs et à favoriser la reconnaissance de l'indépendance des médecins et des services de santé au travail.

Vous devriez avoir le courage de réformer la médecine du travail en en prenant le temps, en impliquant les professionnels et en mettant les entreprises face à leurs responsabilités. Ce qu'il faut, c'est rendre la médecine du travail plus à même d'aider les salariés face, notamment, aux nouvelles formes de maladies professionnelles en renforçant l'indépendance des médecins et des équipes et faire en sorte que cette discipline soit aussi plus attractive pour de jeunes médecins. Au final, une telle réforme servirait aussi les entreprises, qui économiseraient beaucoup sur le coût des arrêts de travail, accidents du travail et maladies professionnelles. Car cela aussi, la mission d'information sur le mal-être au travail l'a montré : avec un meilleur management, la santé au travail s'améliore !

Questions cibles...

Outre-mer et Europe

par Serge LARCHER, sénateur de la Martinique

[séance du mardi 18 janvier 2011]

Madame la ministre, je souhaite revenir sur les accords de libre-échange conclus par l'Union européenne, au printemps 2010, avec certains pays d'Amérique du Sud, et vous interroger sur les mesures de sauvegarde dont la responsabilité incombe au gouvernement français. En mai dernier, à l'occasion des questions d'actualité, je vous avais alertée sur l'impact potentiellement dévastateur, pour les économies des départements d'outre-mer, de l'accord signé en mars 2010 entre l'Union européenne, la Colombie et le Pérou.



Cet accord lève en effet les barrières douanières en matière de produits industriels et agricoles. Il permet notamment l'entrée dans l'Union européenne, et donc dans les départements d'outre-mer, de certains produits issus des pays aux coûts de production largement inférieurs. Or certains de ces produits, tels que la banane, le sucre, le rhum et l'igname, structurent l'agriculture de ces départements. Cet accord fragilise donc le secteur agricole, secteur pivot des économies domiennes, et d'ailleurs consacré comme l'un des secteurs clés du développement endogène des départements d'outre-mer par la loi pour le développement économique des outre-mer, la LODEOM.

Je souhaite vous poser deux questions à ce propos.

D'une part, quelles initiatives avez-vous prises ou comptez-vous prendre, madame la ministre, afin que le préjudice causé aux départements d'outre-mer soit pris en compte au niveau européen et fasse l'objet des compensations nécessaires ?

À ce titre, pouvons-nous espérer que la proposition de règlement dite POSEI, que la Commission a soumise au Conseil, soit complétée par des dispositions concrétisant cette compensation ?

D'autre part, de tels accords pourraient, à terme, être étendus à l'ensemble des pays de l'Amérique latine. Parallèlement, les négociations avec le MERCOSUR ont été relancées par la Commission européenne, qui affiche l'ambition de les conclure d'ici à quelques mois.

Quelles initiatives comptez-vous prendre, madame la ministre, afin que le devenir des départements d'outre-mer ne soit pas, une fois encore, sacrifié sur l'autel des intérêts de l'industrie européenne ?

Réponse de Mme Marie-Luce Penchard, ministre.

Monsieur le sénateur, le Gouvernement prend de nombreuses initiatives pour défendre les intérêts des régions ultrapériphériques dans la période qui s'ouvre.

Je tiens à vous dire, en préambule, qu'il est beaucoup plus difficile de négocier depuis que l'Union européenne compte vingt-sept États, et non plus quinze. Six États membres comprennent désormais des régions ultrapériphériques ou des territoires d'outre-mer. Cette donnée, il nous faut l'intégrer !

Par ailleurs, comme je le disais à Mme Gélita Hoarau, nous sommes actuellement dans une période charnière, dans la mesure où nous devons renégocier toutes les politiques de l'Union européenne, ce qui nous oblige à être particulièrement vigilants.

Quoi qu'il en soit, je ne ménage pas mes efforts. J'ai ainsi fait en sorte que le Gouvernement bénéficie d'une très grande visibilité sur l'action qu'il entend mener pour défendre les régions ultrapériphériques.

Je suis donc intervenue afin que soit inscrit dès à présent dans la stratégie que nous nous apprêtons à définir, et qui est basée sur les conclusions du mémorandum, le principe des études d'impact systématiques.

J'ai également fait en sorte que les clauses de sauvegarde, qui existent bien puisque le principe en a été posé dans le cadre des APE, puissent fonctionner. En effet, nous ne savons pas, aujourd'hui, déclencher ce mécanisme. Nous devons donc définir les critères qui nous permettront, à un moment donné, de prévenir la Commission que notre production est en danger. Tel est l'objet de l'expérimentation actuellement en cours à la Réunion sur un certain nombre de produits agricoles. Dès lors que nous pourrons faire valoir les résultats obtenus devant la Commission, je proposerai que cette expérimentation soit étendue à l'ensemble de nos départements et régions d'outre-mer.

Le Gouvernement agit donc pour améliorer la situation de ses régions ultrapériphériques, en coordination avec les autres États membres concernés.

La France est également présente sur d'autres fronts, et le sera durant toute la phase de négociation. La période charnière se situera précisément entre les mois de juin et de juillet, lorsque nous aurons connaissance des grandes orientations de la politique de cohésion territoriale, ainsi que des perspectives budgétaires et financières de l'Union européenne pour la prochaine mandature.

Réplique M. Serge Larcher

Madame la ministre, soyez assurée que vous nous trouverez à vos côtés, sur le pont, pour défendre les intérêts des départements d'outre-mer. Toutefois, comme disait le sage, il vaut mieux prévenir que guérir. Il aurait donc mieux valu d'emblée exclure les marchés locaux des départements d'outre-mer de l'ensemble des accords de libre-échange.

Par ailleurs, il faut savoir que l'igname et, plus généralement, les productions vivrières et maraîchères sont déjà menacées par celles qui proviennent du Costa Rica et du Brésil aujourd'hui. Les Antilles se situant sur la route qui relie l'Europe à ces grands ensembles, elles vont être

inondées par les productions de ces pays, qui vont mettre à mal notre filière agricole et, ce faisant, la détruire et mettre au chômage un certain nombre d'agriculteurs.

Des compensations sont bien sûr nécessaires, et c'est le moins que l'on puisse espérer, mais elles constituent des solutions financières dont, par malheur, le besoin perdure et qui risquent de disparaître. Elles sont comme un pansement appliqué sur un mal qui risque d'être durable.

C'est la raison pour laquelle je vous affirme que l'ensemble des élus de l'outre-mer se tiendront à vos côtés pour défendre l'intérêt fondamental d'une production essentielle pour le développement endogène de nos territoires.

Questions cribles...

Outre-mer et Europe

par Georges PATIENT, sénateur de la Guyane

[séance du mardi 18 janvier 2011]

Madame la ministre, je souhaite vous interroger sur l'application aveugle des normes européennes dans les départements d'outre-mer, et ce en dépit des dispositions de l'article 349 du traité de Lisbonne, qui leur reconnaît un statut dérogatoire au régime communautaire commun. J'illustrerai mon propos par quelques exemples révélateurs.



Le premier exemple concerne l'application des normes européennes en matière de carburant en Guyane, application qui a conduit ce territoire à s'approvisionner aujourd'hui en Europe du Nord à un coût jugé excessif localement alors même qu'un approvisionnement dans l'environnement régional de ce territoire serait nettement moins onéreux. Actuellement, le litre d'essence revient à 1,53 euros en Guyane, alors qu'il coûte moins d'un euro au Surinam.

C'est également le cas de la pêche, activité contrainte dans son développement par des règles européennes qui interdisent notamment de subventionner la construction de navires. Or dans les DOM la filière est largement artisanale, la ressource halieutique abondante et la demande conséquente, ce qui n'est pas le cas dans les départements métropolitains.

C'est aussi le cas du secteur rizicole, filière qui, en Guyane, souffre notamment de l'application inappropriée de certifications européennes, alors que le riz produit dans les pays voisins – Guyana, Surinam –, fabriqué avec des semences non homologuées « Europe », est vendu en Europe !

Je pourrais également mentionner la question des déchets, au sujet de laquelle les exemples ne manquent pas et sont loin d'épuiser la liste des nuisances normatives que subit l'outre-mer. Ces contraintes créent des distorsions de concurrence au détriment de secteurs économiques dont l'activité est ouverte sur les pays voisins. « Renforcer la prise en compte des spécificités des régions ultrapériphériques par l'Union européenne », telle était la proposition n° 62 de la mission commune d'information sur la situation des départements d'outre-mer de 2009. « Améliorer l'adaptation des normes communautaires aux réalités locales, en renforçant la mise en œuvre de l'article 299-2 du Traité CE », voilà également la recommandation qui figurait sur la fiche VI-5 du conseil interministériel de l'outre-mer du 6 novembre 2009. Pourtant, la Commission européenne n'a pas satisfait votre demande de dérogation pour le carburant de Guyane, madame la ministre, puisqu'elle l'a rejetée en décembre 2009.

Dès lors, au-delà des déclarations de bonnes intentions, existe-t-il de la part du Gouvernement une réelle volonté d'intervenir auprès de la Commission européenne, réticente jusqu'à présent à ce que soient concrétisées les dispositions de l'article 349 ?

Réponse de Mme Marie-Luce Penchard, ministre.

Monsieur le sénateur, vous savez mieux que moi que l'article 349 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne constitue en quelque sorte un droit à des mesures spécifiques. Toute la difficulté aujourd'hui – et nous avons obligation d'agir – réside dans la capacité à s'appuyer correctement sur l'article 349 au vu de l'imbricatio qui veut que certaines régions se situent à l'intérieur du marché européen et se développent dans un environnement régional complètement différent de celui des États membres.

Je me suis entretenue à plusieurs reprises sur ce sujet avec les différents commissaires ; la réflexion avance, notamment sur l'idée d'un marché intérieur régionalisé. C'est grâce à cette notion que nous pourrions travailler différemment, notamment afin d'instaurer des normes spécifiques prévues non pas simplement pour l'Europe occidentale mais aussi pour nos régions ultrapériphériques.

Ces travaux ont lieu dans le cadre des préconisations et propositions qui figurent dans le mémorandum.

Concernant le carburant, la Commission européenne n'a jusqu'à présent émis aucun refus de principe à la mise en œuvre d'un cadre dérogatoire acceptable. C'est la raison pour laquelle nous avons réalisé une étude sur la disponibilité de carburants aux normes européennes à proximité de la Guyane.

Si nous n'avons aujourd'hui aucune garantie sur ce point, nous savons néanmoins que des carburants proches des normes européennes sont disponibles. Nous aurons cependant à apporter à la Commission la preuve qu'un tel choix d'approvisionnement n'aurait aucun impact négatif réel sur l'environnement ou la santé, enjeux qui sont des sujets de préoccupation pour l'Union européenne.

Monsieur le sénateur, je vous invite par ailleurs à prendre en compte la réflexion menée par les trois présidents de région au travers de l'URAG, l'Union régionale des Antilles et de la Guyane, et qui a abouti à la décision du maintien de l'outil industriel SARA. Il faudra donc à un moment donné faire des choix et fixer des priorités. Concernant la filière rizicole, j'ai bien pris en compte votre observation et nous travaillons avec la Commission européenne sur ce sujet particulier et, plus généralement, sur les productions agricoles.

Comme je l'ai indiqué voilà quelques instants, il faut apprendre à structurer les filières et faire en sorte que l'agriculture et la pêche de nos territoires ne soient pas une variable d'ajustement lors des négociations. C'est la raison pour laquelle j'ai demandé aux commissaires au développement endogène qui ont été récemment nommés de travailler en lien avec les ambassadeurs pour que cette dimension soit prise en compte lors des différentes négociations d'accords commerciaux.

Réplique de M. Georges Patient

Madame la ministre, j'ai écouté attentivement votre réponse, mais il faut convenir que l'Union européenne a fait le choix de gommer peu à peu les différences de traitement et les avantages dont bénéficiaient nos territoires, sous couvert de libéralisation des échanges, de restrictions budgétaires et de changements de priorités au profit d'autres zones régionales dans le monde.

Mes collègues ont fait référence voilà quelques instants aux difficultés suscitées par les accords conclus avec le Pérou et la Colombie sur la culture des bananes et de l'igname. À cet égard, madame la ministre, il faut reconnaître que les analyses d'impact que vous avez mentionnées ont fait défaut et que la Commission européenne n'a pas proposé de compensation supplémentaire.

En tout état de cause, on peut douter de la détermination de la Commission européenne et des États de mettre en danger de tels accords pour protéger nos petits territoires d'outre-mer.

Il ne reste plus désormais aux gouvernements français, espagnol et portugais qu'à trouver de nouvelles alliances dans une Europe à vingt-sept et à conditionner leur accord sur les grandes réformes européennes à venir au respect des dispositions des traités en faveur de l'outre-mer comme du principe de solidarité, au fondement du projet européen.

Questions ciblées...

Outre-mer et Europe

par Jacques GILLOT, sénateur de la Guadeloupe
et Jean-Etienne ANTOINETTE, sénateur de la Guyane

[séance du mardi 18 janvier 2011]

Madame la ministre, je souhaite vous interroger sur la politique de cohésion pour l'outre-mer. Nous sommes à la veille de la réforme de la politique de cohésion européenne, qui va intervenir dans un



cadre budgétaire européen assurément contraint. La Commission européenne a annoncé en novembre 2010 les orientations qu'elle entend proposer pour les fonds structurels après 2013. C'est un enjeu important pour nos régions ultrapériphériques, qui reçoivent, pour la période 2007-2013, une enveloppe de 3,2 milliards d'euros au titre de l'objectif « convergence », dit « objectif 1 ».

Les quatre DOM bénéficient ainsi de programmes au titre du Fonds européen de développement régional, le FEDER, et au titre du Fonds social européen, le FSE, en fonction de leur niveau de PIB par habitant.

Il est vrai que le traité de Lisbonne a consacré la triple dimension de la cohésion : économique, sociale et territoriale. Néanmoins, la combinaison des critères d'éligibilité et de la baisse du PIB moyen de l'Union à la suite de l'élargissement suscite l'inquiétude de certaines régions ultrapériphériques susceptibles de ne plus être éligibles, à l'instar de la Martinique. En outre, il est légitime de se préoccuper de l'avenir de « l'allocation spécifique RUP », qui constitue une dotation complémentaire du FEDER baptisée « allocation de compensation des surcoûts liés aux handicaps structurels ».

Madame la ministre, quelle action entendez-vous mener pour assurer la continuité de ces fonds européens après

2013 et soutenir ainsi le développement de nos départements d'outre-mer ?

Par ailleurs, le taux de consommation des crédits européens dans les DOM reste insuffisant. Certains expliquent ce fait par la rigidité qu'introduit la règle européenne du fléchage des subventions dans l'utilisation de ces fonds outre-mer, appelée earmarking.

Madame la ministre, pouvez-vous m'indiquer dans quelle mesure la contrainte du earmarking pourrait être levée afin de nous permettre, grâce à une meilleure concentration des fonds communautaires, de poursuivre notre rattrapage structurel en équipements de base dans le domaine des déchets, de l'eau ou de l'assainissement ? Comptez-vous à cet effet prendre des initiatives pour associer les élus locaux ultramarins au pilotage stratégique des fonds structurels ?

Réponse de Mme Marie-Luce Penchard, ministre.

Monsieur le sénateur, vous abordez l'un des points essentiels pour les régions ultrapériphériques et qui concerne les perspectives financières et budgétaires. Le résultat des discussions actuellement en cours sera connu à partir du mois de juillet. Dès à présent, je peux cependant vous apporter quelques précisions.

Pour ce qui concerne les régions ultrapériphériques relevant de l'objectif « convergence », le Gouvernement a bon espoir de maintenir les enveloppes actuelles. Comme vous l'avez souligné, nous devons être particulièrement vigilants pour les territoires qui risquent de sortir du cadre de cet objectif. La France, en liaison avec d'autres États membres dont certaines régions se trouvent dans la même situation que la Martinique, a déjà pris une initiative de façon qu'un traitement particulier permettant à ces territoires de bénéficier des fonds structurels leur soit réservé.

Cependant, nous en avons conscience, la démarche sera difficile. C'est la raison pour laquelle le gouvernement français a d'ores et déjà demandé le maintien de l'allocation de compensation des surcoûts liés aux handicaps structurels pour les régions ultrapériphériques, qui ne peuvent absolument pas en perdre le bénéfice.

Quant à la mobilisation des crédits dont vous avez fait état, monsieur le sénateur, même si les taux d'engagement sont satisfaisants eu égard à la situation, la consommation de ces crédits doit être améliorée si nous voulons maintenir les enveloppes. Les commissaires ont appelé à plusieurs reprises mon attention sur ce point. C'est pourquoi le travail actuellement réalisé dans le cadre de la révision à mi-parcours des programmes traduit la volonté de réorienter les opérations programmées afin d'assurer justement la mobilisation des crédits. La Martinique a même fait le choix de limiter le nombre des opérations et de s'orienter vers un taux d'intervention beaucoup plus important.

Aujourd'hui, la Commission a vraiment la volonté de nous accompagner. On peut sortir du critère de l'économie de la connaissance pour prendre en compte les grandes infrastructures. Ensemble, nous devons montrer que nous sommes capables de mobiliser les fonds européens pour pouvoir maintenir les enveloppes à destination des régions ultrapériphériques.

Réplique de M. Jean-Etienne Antoinette, sénateur de la Guyane

Si pour sauver le soldat la SARA, la Société anonyme de la raffinerie des Antilles, doit être maintenue une flambée des prix de l'essence en Guyane, rassurez-vous, nous allons la sacrifier, parce que nous ne pouvons pas accepter les prix actuels des carburants.



J'en viens, madame la ministre, à la réponse que vous avez apportée à notre collègue Jacques Gillot.

Force est de constater que si, malheureusement, nous ne pouvons pas consommer un certain nombre de lignes budgétaires, c'est tout simplement parce que les départements d'outre-mer n'ont pas encore réalisé leur transition économique. C'est la raison pour laquelle nous vous demandons de soutenir les différents présidents de région, afin de faire comprendre à l'échelon européen la nécessité de continuer de réaliser des infrastructures de base, par conséquent de désenclaver nos régions, notamment de construire des groupes scolaires de façon à disposer d'une jeunesse formée.

Il est évident que nous devons rendre nos territoires attractifs, afin que les entreprises puissent se positionner sur des activités innovantes, comme le réclame la stratégie de Lisbonne.

Malheureusement, nos régions accumulent toujours des retards infrastructurels importants.

Questions criblées...

Utilisation du «Flashball» et du «Taser» par les forces de police

par Charles GAUTIER, sénateur de la Loire-Atlantique

[séance du mardi 25 janvier 2011]

Monsieur le ministre, il n'est pas question ici de revenir sur le principe d'un certain armement des forces de l'ordre : il importe en effet qu'elles aient les moyens de se protéger et de prévenir les accidents dont pourraient être victimes les personnes présentes sur la voie publique. Toutefois, avant même les drames récents, plusieurs associations ont dénoncé le Flashball et le Taser comme des armes pouvant entraîner la mort, bien qu'elles soient définies comme non létales, et le Comité de l'Organisation des Nations unies contre la torture a qualifié l'utilisation du Taser de « traitement inhumain et dégradant », équivalent à une « forme de torture ».



Si l'on parle d'armes « à létalité atténuée », celles-ci n'en demeurent pas moins létales et nous devons donc les considérer comme telles.

Le Taser se range aujourd'hui parmi les armes de quatrième catégorie.

Il a par ailleurs été démontré que l'utilisation du Flashball était extrêmement imprécise du fait du risque de déviation des balles, même pour un tireur expérimenté.

Il est donc urgent d'agir pour rétablir la vérité sur ces armes et afin d'éviter au maximum les accidents.

Certes, l'arme idéale n'existe pas, mais l'État n'en a pas moins fait l'erreur de considérer Taser et Flashball comme des armes non létales. Il faut réparer cette erreur, et le faire rapidement. Je souhaiterais, monsieur le ministre, connaître vos intentions sur ce point.

Quant aux polices municipales, elles n'ont pas les mêmes missions que la police nationale : elles doivent rester des polices de proximité et leurs agents demeurer des agents de tranquillité publique. Il est urgent de légiférer sur la question pour que cessent les confusions entre police nationale et polices municipales, qui n'ont pas et ne doivent pas avoir les mêmes prérogatives.

Aujourd'hui, il y a autant de situations que de conventions signées entre l'État et les communes. Avec une meilleure répartition des compétences, et donc la disparition des confusions, les rôles respectifs de la police nationale et des polices municipales seront mieux définis.

Sur les 18 000 policiers municipaux, 8 500 sont armés d'armes de la quatrième à la septième catégorie et il n'y a encore jamais eu d'accident.

Comptez-vous, monsieur le ministre, uniformiser les textes applicables en la matière ?

Réponse de M. Brice Hortefeux, ministre

Je pense très sincèrement, je l'ai déjà dit, que le recours aux moyens de force intermédiaire est – en tout cas aujourd'hui, car cela évoluera peut-être – la seule alternative à l'usage de l'arme en feu en situation de légitime défense, ce qui signifie que la suppression de ces armes à létalité réduite que sont le Taser et le Flashball aurait pour conséquence l'utilisation de l'arme à feu.

On ne peut pas ignorer – ce que vous ne faites d'ailleurs absolument pas dans votre question, monsieur Gautier – que 19 policiers et gendarmes sont décédés dans l'exercice de leurs fonctions et que 12 870 policiers, dont 300 officiers et 30 commissaires de police, ont été blessés au cours de l'année 2010.

Ces chiffres élevés soulignent, même s'ils sont aussi imputables à des accidents, qu'il s'agit d'un corps confronté à des situations particulières.

En 2010, il y a eu très exactement cinq affaires en France qui ont donné lieu à des enquêtes judiciaires ou administratives. Ces affaires étant en cours, je ne peux évidemment pas présager de leurs conclusions, mais, s'il y a faute, c'est-à-dire non-respect du principe de légitime défense, des sanctions seront naturellement prises. Pour être respectées, de toute évidence, les forces de l'ordre doivent être irréprochables.

À cet égard, j'insiste sur le fait que les forces de sécurité font certainement partie des services administratifs les plus contrôlés dans notre pays, ce qui est d'ailleurs parfaitement normal compte tenu des responsabilités qui sont les leurs. Ainsi, en 2010, 2 698 policiers et un peu plus de 3 000 gendarmes ont été sanctionnés pour non-respect de leurs obligations. C'est assez dire que les membres des forces de l'ordre ne sont pas à l'abri de toute punition.

Vous avez évoqué, monsieur Gautier, plusieurs associations ainsi que les Nations unies, et nous sommes nous-mêmes en discussion avec des ONG – notamment avec la représentante française d'Amnesty international – de manière à pouvoir prendre en compte, éventuellement, un certain nombre de leurs remarques.

S'agissant par ailleurs de vos questions relatives aux polices municipales, je crois y avoir déjà à peu près répondu précédemment.

Réplique de M. Charles Gautier

Monsieur le ministre, c'est justement sur les polices municipales que mes préoccupations sont centrées et je note que vous n'êtes pas revenu sur la question clairement posée : envisagez-vous une clarification des missions des polices municipales par rapport à celles de la police nationale ?

La confusion qui est entretenue fait en effet courir des risques aux agents municipaux, car les agents des polices municipales sont souvent pris pour des policiers comme les autres, c'est-à-dire en fait des membres de la police d'État.

Je crains, de surcroît, que votre programme de diminution constante des effectifs de l'État, qui se trouve compensée sur le terrain par des recrutements en nombre à peu près équivalents dans les polices locales, ne conduise à un transfert de compétence de fait alors que tous les transferts de compétences opérés dans notre République l'ont été par la loi.

Questions cibles...

Utilisation du «Flashball» et du «Taser» par les forces de police

par Dominique VOYNET, sénatrice de Seine-Saint-Denis
et Alima BOUMEDIENE-THIERY, sénatrice de Paris

[séance du mardi 25 janvier 2011]

Monsieur le ministre, l'utilisation des nouvelles armes de quatrième catégorie – pistolets à impulsion électrique et lanceurs de balles de défense –, autorisées en France depuis quelques années, nous conduit à nous interroger très sérieusement. Quand ces armes ont été autorisées, on nous a expliqué qu'elles permettraient d'éviter l'usage de certains moyens conventionnels d'intervention des forces de l'ordre, notamment des armes à feu, et donc d'épargner des vies. Elles avaient en commun, disait-on alors, d'être « non létales ». Je pense que cette qualification a rassuré de façon excessive un certain nombre de nos fonctionnaires de police, parce que la réalité est bien sûr plus complexe : si elles peuvent exceptionnellement tuer, ces armes sont, plus fréquemment, susceptibles de blesser et handicaper durablement.



Au-delà d'une formule séduisante, je crois donc que nous devons regarder la réalité en face : chaque mois nous apporte la preuve de la dangerosité de ces équipements. À Montreuil, ville dont je suis maire, en l'espace de dix-huit mois, deux jeunes hommes ont été gravement blessés par des tirs de Flashball émanant des forces de l'ordre. L'un y a perdu un œil, l'autre a déjà subi trois interventions chirurgicales et en gardera des séquelles durables au visage.

Dans aucun de ces deux cas, l'attitude des victimes n'était en cause : en clair, les fonctionnaires de police ne se trouvaient pas en état de légitime défense et ils n'ont pas respecté les consignes d'emploi de ces armes.

Dans les deux cas, ils ont tiré au jugé, dans le tas, alors qu'ils étaient chargés de maintenir l'ordre à l'occasion d'une manifestation sur la voie publique et ne se trouvaient nullement dans une situation où ils auraient eu à affronter des délinquants dangereux.

Pour lever toute ambiguïté, j'ajoute que l'utilisation de ces armes met en péril non pas seulement les personnes qui y font face, mais aussi nos propres forces de l'ordre. L'imprécision de ces armes, la gravité des blessures qu'elles causent, le manque évident de formation des agents – vous n'avez pas précisé ce point, monsieur le ministre, mais je crois que l'on offre au maximum deux demi-journées de formation à ces personnels – ainsi que l'extrême difficulté à respecter, dans l'urgence, des conditions très restrictives d'usage exposent ceux qui les manient à des risques juridiques et moraux disproportionnés.

D'ailleurs, des deux policiers qui sont en cause dans les affaires de Montreuil, l'un a été mis en examen et l'autre ne manquera pas de l'être. Est-ce bien ce que nous souhaitons ? Combien de temps encore accepterons-nous que nos concitoyens soient mis en danger par l'équipement de ceux qui sont censés les protéger ? Combien de blessés, combien de morts faudra-t-il avant que l'on ne reconnaisse l'inadaptation et la dangerosité de ces armes pour la surveillance des manifestations de voie publique ? L'alternative aux armes à létalité réduite, ce sont les armes à feu, avez-vous dit ; pour ma part, je considère que, s'agissant de la surveillance des manifestations, ce sont des effectifs plus nombreux, bien encadrés et bien formés.

Monsieur le ministre, il vous appartient aujourd'hui d'agir en limitant drastiquement l'usage de ce type d'armes et en mettant l'accent sur le renforcement des effectifs, sur la formation et sur l'inscription des forces de l'ordre dans une logique de proximité.

J'ajoute un mot sur les polices municipales et j'en aurai terminé, monsieur le président.

Monsieur le ministre, vous avez souligné qu'un décret récent alignait la formation des polices municipales sur celle de la police nationale pour ce qui concerne l'utilisation de ces équipements. Je considère qu'il y a là une confusion des rôles et des missions qui ne répond pas du tout à nos souhaits.

Ainsi, vendredi dernier au soir, à Montreuil, c'est la police municipale qui a dû procéder à la neutralisation de trois malfaiteurs qui avaient pris en otage un commerçant et menaçaient de violer son épouse. La police nationale est arrivée vingt minutes plus tard, monsieur le ministre.

Réponse de M. Brice Hortefeux, ministre.

Madame la sénatrice, tout d'abord, vous avez très largement préjugé des résultats de l'enquête en cours. Je vous le dis avec beaucoup d'humilité : dans notre pays, on est condamné pour bien moins que cela, et c'est un expert qui vous parle.

En effet, vous avez ici, sinon porté atteinte à la présomption d'innocence, du moins largement préjugé des résultats de l'enquête en cours en affirmant que, inéluctablement, l'un des policiers en cause serait mis en examen.

Croyez-moi, je vous encourage à être très prudente dans votre expression. Je le répète, c'est un expert en ce domaine qui vous parle !

Vous avez abordé plusieurs problèmes. Tout d'abord, vous évoquez ce qui s'est passé à Montreuil le 8 juillet dernier – lors de l'évacuation d'un squat, un jeune homme a été gravement blessé à l'œil par un tir de Flashball – et le 14 octobre dernier – un lycéen de seize ans a été blessé au visage par un tir de lanceur de balles de défense à l'occasion d'une manifestation.

Pour ces deux affaires, j'ai bien sûr demandé immédiatement une enquête de l'inspection générale des services, indépendamment de l'information judiciaire qui est en cours et sur laquelle je me garde bien de me prononcer.

Je vous le dis très directement : si ces enquêtes devaient révéler un usage inadéquat de ces équipements ou des dysfonctionnements, je prendrais bien entendu un certain nombre de mesures. Toutefois, comme je l'ai indiqué à M. Fortassin, de tels incidents sont plutôt rares puisque, de 2006 à 2010, on en a recensé vingt-deux – ce qui est encore trop, bien sûr –, pour quelque 12 000 utilisations de ces armes.

Vous demandez un moratoire, voire une interdiction de l'utilisation de ces armes à létalité réduite. Je comprends votre point de vue, mais, je le répète, quelle est l'alternative à ces équipements ? Les armes à feu ? Là est la difficulté ! Je suis tout à fait attentif aux problèmes posés par ces équipements. Toutefois, si nous interdisons les armes à létalité réduite, nous devons utiliser celles qui sont à létalité non réduite, c'est-à-dire que nous serons conduits à accepter l'utilisation des armes à feu.

Mon objectif est d'assurer la protection, la tranquillité et la sécurité de nos concitoyens, mais je dois aussi veiller sur ceux qui ont la responsabilité de cette mission, et je ne puis les laisser sans moyens de défense. Enfin, pour répondre à Mme Nicole Borvo Cohen-Seat – je me souviens à présent de sa question ! –, les sociétés de sécurité privées n'ont pas le droit d'utiliser des armes de quatrième catégorie.

Réplique de Mme Alima Boumediene-Thiery, sénatrice de Paris

Monsieur le ministre, je ne suis pas convaincue par vos propos. Que ce soit à Montreuil, à Colombes ou à Marseille, il y a une vérité, qu'il faut savoir dire et assumer : ces armes sont mortelles ; la preuve en est qu'elles ont tué. Il faut donc cesser de mentir et admettre que leur dangerosité est bien réelle !



En outre, il faut que justice soit faite. Nous ne pouvons accepter l'impunité. J'ignore ce qui ressortira des instructions en cours, mais il est clair que celles-ci doivent aller jusqu'au bout. Nous devons connaître la vérité, et il faut que justice soit rendue. Les fautifs doivent être sanctionnés : c'est la condition sine qua non pour que la police soit respectée.

Enfin, vous demandez quelle est l'alternative à ces équipements. Vous le savez très bien, il existe de nombreuses solutions de rechange qui ne sont pas mortelles pour les citoyens, ne serait-ce que l'emploi des canons à eau. Surtout, il faut augmenter les effectifs. Dans toutes les banlieues, sur tous les territoires de France, nous avons besoin d'une police nationale – j'insiste sur cet adjectif – renforcée, voilà la vérité. Aujourd'hui, ce sont les citoyens qui sont les victimes de la réduction des effectifs.

Question d'actualité...

Politique étrangère

par Jean-Pierre SUEUR, sénateur du Loiret

[séance du jeudi 20 janvier 2011]



Mesdames, messieurs les ministres, nous voulons tout d'abord dire notre admiration pour le peuple tunisien, qui a ouvert, les mains nues, le chemin de la liberté et qui, ces derniers jours, avec l'appui de l'armée, a su résister aux complices, à la police et à la milice de Ben Ali. Nous voulons dire notre respect envers les martyrs de cette liberté.

Mesdames, messieurs les ministres, un consensus se fait pour estimer que, au cours des dernières semaines, la position du Gouvernement français n'a pas été à la hauteur de la situation, et c'est un euphémisme !

Nous le savons tous, il y a eu des paroles et il y a eu des silences qui font mal, très mal ! On peut s'en rendre compte en écoutant nos très nombreux amis tunisiens, de France et de Tunisie.

Mais tournons-nous vers l'avenir. D'abord, il ne faut plus dire qu'il y a un « risque » de contagion tunisienne ; c'est plutôt une chance ! Car la démocratie n'est pas une maladie contagieuse !

Ensuite, nous voudrions désormais entendre que nulle dictature n'est un rempart contre l'islamisme radical.

Tout au contraire, nous pensons que ce sont la démocratie et la laïcité qui sont les remparts contre l'islamisme radical, le fanatisme et l'intégrisme.

Mesdames, messieurs les ministres, quelles dispositions allez-vous prendre concernant les avoirs tunisiens en France ? Seront-ils, oui ou non, gelés ? Le contrôle ne suffit pas : il faut geler les avoirs !

Quelles dispositions prendrez-vous pour changer notre diplomatie et notre discours, afin que la France des Lumières, la France de 1789, la France de la Résistance, la France de la décolonisation parle fraternellement à tous les peuples, du Maghreb, du Moyen-Orient, de l'Afrique, de partout, ces peuples qui se battent à mains nues pour ouvrir les chemins de la liberté ?

Réponse de M. Henri de Raincourt, ministre auprès de la ministre d'État, ministre des affaires étrangères et européennes, chargé de la coopération.

Mesdames, messieurs les sénateurs, je vous prie tout d'abord d'excuser l'absence de Mme Michèle Alliot-Marie, qui est actuellement en Israël.

Monsieur Sueur, nous devons essayer de nous montrer à la hauteur des événements qui se sont déroulés en Tunisie et ne pas sombrer dans de petites polémiques. Je vous remercie d'ailleurs de ne pas y avoir sacrifié à votre tour. Soyons dignes de cette page d'histoire qui est en train de se tourner ! Tous ensemble, nous pouvons nous réjouir de ce progrès de la démocratie qui est en train de s'opérer dans un pays avec lequel nous avons des liens particulièrement étroits. Du reste, tout ce qui concerne le pourtour de la Méditerranée intéresse tout spécialement notre pays.

J'en viens à la question que vous avez posée concernant les avoires tunisiens et à laquelle je vais répondre précisément. Nous sommes dans un État de droit. Toutes les mesures ont été prises, à l'échelon tant national qu'europpéen et international, pour aller dans le sens que vous souhaitez, je veux vous rassurer sur ce sujet. Comme l'Union européenne, la France est à la disposition pleine et entière des autorités constitutionnelles tunisiennes pour les aider, dans la mesure où celles-ci le souhaitent, à franchir les étapes qui sont aujourd'hui devant elles afin d'achever ce processus démocratique, en particulier la préparation des échéances électorales qui se profilent à l'horizon.

Nous sommes à leur disposition, et cela fait partie des constantes de la politique française. Nous reconnaissons les pays, mais nous ne reconnaissons pas les régimes en tant que tels. Tous les gouvernements ont pratiqué de la sorte. Nous avons une position tout à fait claire : il ne saurait y avoir d'ingérence directe dans la vie intérieure des pays, lesquels sont souverains. Je crois que, tous, nous partageons cette vision.

C'est bien la raison pour laquelle les gouvernements français, qu'ils soient de gauche ou de droite, ont toujours respecté la Tunisie parce que c'est un pays que nous aimons !

Question d'actualité...

Santé

par François MARC, sénateur du Finistère

[séance du jeudi 20 janvier 2011]



Monsieur le président, mesdames, messieurs les ministres, mes chers collègues, de jour en jour, le scandale du Mediator a pris de l'ampleur. Le rapport de l'IGAS, vient de raviver les inquiétudes en pointant « les défaillances du système sanitaire français ». Ce rapport a été jugé « accablant », voire « explosif ». La justice est saisie et il lui appartiendra de dire pourquoi ce produit, interdit à la vente ailleurs, a continué d'être commercialisé en France jusqu'en novembre 2009. Il lui appartiendra aussi de dire pourquoi les 98 instances scientifiques de l'AFSSAPS et les 1 749 experts de la Haute Autorité de santé ont été à ce point défaillants.

Des signaux d'alerte ont pourtant été émis ; ils n'ont pas été entendus. J'aurais d'ailleurs aimé vous entendre, monsieur le ministre, rendre un hommage plus appuyé au docteur Irène Frachon et à son équipe du CHU de Brest, qui ont, malgré des vents contraires, contribué à faire éclater la vérité sur le Mediator.

Face à la catastrophe sanitaire, notre première préoccupation doit être la prise en charge des patients et leur

juste indemnisation. Le Gouvernement s'est engagé en ce sens et il importe qu'il agisse avec diligence.

La seconde préoccupation doit être de tirer au plus vite les enseignements en matière de gouvernance publique, car une accusation accablante est portée par l'IGAS, selon laquelle on a fait passer l'industrie avant les patients, les profits avant la santé des malades !

Comment s'affranchir du poids des lobbies et des appétits financiers ? Telle est la question essentielle à laquelle il faut répondre d'urgence.

Vous seriez bien inspiré, monsieur le ministre, de mettre en œuvre les préconisations formulées à ce sujet dès 2006, ici même, au Sénat – je pense, en particulier, aux propositions de notre collègue François Autain –, mais il n'y aura pas, à nos yeux, de bonne solution tant que le Gouvernement n'aura pas renoncé à sa doctrine libérale du « laisser-faire ». Ainsi, s'agissant du financement de l'AFSSAPS, aucune subvention publique n'est inscrite au budget pour 2011, et aucune n'est prévue non plus pour 2012 et 2013 !

Avec votre politique de désengagement budgétaire, l'AFSSAPS sera donc désormais financée à 100 % par l'argent des firmes du médicament. Cela n'est pas acceptable !

Monsieur le ministre, le Gouvernement a-t-il enfin l'intention d'entendre nos arguments en faveur du rétablissement d'une réelle indépendance des autorités sanitaires ? Comment allez-vous vous donner les moyens de privilégier l'intérêt des patients par rapport à l'intérêt des firmes ?

Réponse de M. Xavier Bertrand, ministre du travail, de l'emploi et de la santé.

Monsieur François Marc, votre question a certainement été rédigée à l'avance, car j'ai eu l'occasion de répondre tout à l'heure à votre collègue Mme Laborde concernant le financement de l'AFSSAPS.

Sur le point précis du fonctionnement des commissions de l'AFSSAPS, je voudrais vous indiquer ma vision des choses. Aujourd'hui, l'AFSSAPS comprend trop de commissions qui comptent trop de membres... Il faut réduire à la fois le nombre et la composition de ces commissions ; sinon les responsabilités se trouvent complètement diluées. Il faut aussi que des associations de patients soient représentées en leur sein, ainsi que des personnalités qualifiées qui puissent leur apporter le regard du grand public.

Nous devons en outre réfléchir au statut à réserver aux lanceurs d'alerte.

Je pense avoir parlé du docteur Frachon – François Autain peut en porter témoignage. Il est vrai que, si elle n'était pas intervenue à la suite du docteur Chiche qui, en 1999, à Marseille, a démontré le premier cas de valvulopathie lié au Mediator, bien évidemment, notre système de santé aurait certainement pris encore plus lentement la mesure de la situation.

Cela signifie qu'il faut savoir assouplir les procédures si nécessaire, et permettre l'expression des avis divergents, comme celui du docteur Frachon, afin de remettre en cause les décisions prises et de réagir beaucoup plus rapidement.

Je me résume : moins de commissions, moins de monde. Par ailleurs, si jamais il est avéré qu'une seule personne concernée par un conflit d'intérêts a participé aux délibérations, la décision prise ce jour-là par la commission sera nulle et non avenue.

Je propose également que toutes les délibérations soient maintenant enregistrées, que les enregistrements soient tenus à disposition du public et les comptes rendus publiés sur Internet au plus tard sous quinzaine. Je souhaiterais que la pratique des auditions publiques se développe, comme aux États-Unis – nous pourrions être les premiers à le faire en Europe –, car la transparence l'exige. Je tiens également à vous dire, monsieur le sénateur, que j'ai pris connaissance de tous les avis et de tous les rapports, notamment de celui de François Autain, mais aussi de ceux qu'a publiés l'Assemblée nationale. Je sais pertinemment que François Autain, Marie-Thérèse Hermange ou d'autres sénateurs veulent s'impliquer dans ce domaine.

Monsieur le sénateur, vous avez cité le rapport de l'IGAS, mais j'attends également beaucoup des travaux des missions parlementaires, qui vont pouvoir auditionner l'ensemble des ministres. Je demande d'ailleurs au Sénat, comme je l'ai demandé à l'Assemblée nationale, à être entendu rapidement – mais c'est vous qui fixez le calendrier ! – afin d'exposer ma conception du nouveau système de sécurité sanitaire, qu'il faut complètement reconstruire.

Par ailleurs, l'action de la justice, forcément complémentaire, nous permettra de faire toute la lumière sur les responsabilités. Enfin, pour tirer tous les enseignements de ces événements, il faut bien voir que des changements sont intervenus après l'affaire du sang contaminé. Auparavant, tout remontait au ministère. Dans les années 1990, le choix a été fait de s'en remettre à l'évaluation des experts, qui évaluaient, contrôlaient et décidaient.

Je pense que nous devons renforcer l'information de l'échelon politique pour qu'il ne puisse pas se justifier en invoquant le manque d'informations et qu'il assume complètement ses responsabilités. Telle est ma conception de la politique !

Question d'actualité...

Santé

par Marie-Christine BLANDIN, sénatrice du Nord

[séance du jeudi 20 janvier 2011]



Ma question s'adresse à M. le ministre du travail, de l'emploi et de la santé. Elle concerne la qualité de l'expertise en santé. À la suite du vote d'un amendement Vert, soutenu par l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, une disposition a été introduite dans la loi du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, dite Grenelle 1. Elle validait le principe de la mise en place d'une instance spécifique de garantie de l'indépendance de l'expertise.

Cette structure aurait pour missions : la garantie de l'indépendance au travers de la vérification des déclarations d'intérêts et des protocoles de recherche ; l'écoute et la protection des lanceurs d'alerte ; ainsi qu'une suite donnée à leurs alarmes ; la médiation en cas d'expertises contradictoires, y compris internationales, voire la commande de compléments de recherche.

Alors que l'Assemblée nationale avait précisé qu'un rapport de préfiguration devrait être remis dans un délai d'un an après la promulgation de la loi, dix-huit mois ont été perdus.

Je n'ai reçu aucune réponse à ma question écrite du 28 janvier 2010 adressée au ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement.

En mars 2010, lors d'une audition de la commission d'enquête sénatoriale sur la grippe A, Mme Roselyne Bachelot-Narquin a fait une réponse en forme de plaisanterie : « On ne va pas expertiser les experts ! », apportant ainsi la preuve que son cabinet ne l'avait pas informée de ce volet du Grenelle 1 concernant la gouvernance en matière de santé.

Enfin, M. Jean Marimbert, membre de l'AFSSAPS, que j'auditionnais en mars 2010 sur le sujet, a fait preuve d'une certaine forme de résistance. Il nous a en effet expliqué que notre instance était inutile et que les agences étaient les mieux placées pour veiller elles-mêmes sur l'indépendance de leurs collaborateurs...

Il faut en finir avec cet enchaînement : infiltration des lobbies ; alertes qu'on a tout fait pour décourager, comme ce fut le cas pour celle d'Irène Frachon, heureusement opiniâtre ; scandale sanitaire ; victimes ; inspections ;

commissions parlementaires ; conclusions accablantes. C'est en amont que les citoyens doivent être protégés, avant que leur « capital santé » soit entamé !

Quand, monsieur le ministre, le Gouvernement va-t-il respecter le vote du Parlement et installer une haute autorité, sachant d'ores et déjà que, au-delà du Mediator et des médicaments suspects, le bisphénol A, l'aspartame et les fibres céramiques réfractaires sont sur la sellette ?

Réponse de M. Xavier Bertrand, ministre du travail, de l'emploi et de la santé.

Quand, madame le sénateur ? Dès cette année !

Comme le Président de la République l'a rappelé tout à l'heure, à l'occasion de la présentation de ses vœux aux professionnels de la santé, il a souhaité, à l'instar du Premier ministre, une totale transparence sur le dossier et l'application de mesures dès cette année. Si je ne suis pas plus précis aujourd'hui, c'est parce que j'attends aussi de savoir quel sera le calendrier des parlementaires, en particulier celui des missions parlementaires, afin que nous puissions nous accorder sur les mesures à prendre.

Faut-il créer une haute autorité ou un conseil supplémentaire ? Faut-il d'ores et déjà – je pense que c'est une priorité – renforcer l'expertise indépendante, en y consacrant les moyens nécessaires, notamment au cœur de l'AFSSAPS, et bien préciser le degré de transparence indispensable s'agissant des experts ?

Le problème n'est pas seulement de savoir si des mesures ont déjà été votées. Je le dis franchement, il faut aller plus loin !

Face à un drame comme celui que nous connaissons, quand nous arrivons à un constat aussi terrible – dans le cadre du système actuel, le doute, le principe de précaution ont profité aux laboratoires, et non aux patients –, c'est le résultat inverse qu'il faut rechercher. Je le répète, j'ai lu les rapports qui ont été établis par les uns et les autres. Je pense que non seulement il faut en tirer les éléments les plus radicaux, mais il faut aller plus loin, comme je le propose, sur les déclarations d'intérêts.

Compte tenu de ce que nous avons connu et de ce que toutes les victimes du Mediator ont connu, il nous faut prendre les mesures les plus drastiques !

J'ai en mémoire la réponse qu'un des acteurs du système – un acteur au point de vue très tranché – m'avait donnée alors que je l'interrogeais sur le pays idéal en matière de police du médicament : pour lui, c'était la France, mais à condition que nous menions toutes les réformes qui s'imposaient.

Nous avons fait des progrès depuis quelques années, il faut tout de même le reconnaître, mais ces progrès sont insuffisants. Au vu de ce qui s'est passé, la responsabilité de chacun, ici, est d'éviter l'apparition d'un nouveau Mediator.

Comme vous l'avez relevé, madame Blandin, ce que je dis concernant l'indépendance des experts et les déclarations d'intérêts ne valent effectivement pas pour les seuls médicaments. Je viens ainsi, pour mettre un terme aux interrogations que suscite le bisphénol A, de relancer les services chargés d'établir un rapport sur le sujet. Une date de remise au 1er janvier 2011 nous avait été annoncée ; nous sommes déjà le 20 janvier. J'ai donc appelé ces services à nous apporter très vite des réponses.

Nous devons aussi avoir un regard transparent sur le dossier de l'aspartame, comme sur d'autres questions de même nature. Deux études étrangères ont été publiées et nous avons demandé à l'Agence nationale chargée de la sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail – l'ANSES – de se saisir également du dossier.

Lancer une étude, c'est bien. Mais, si les délais ne sont pas respectés par le fabricant, il ne faudra pas hésiter à suspendre l'autorisation de mise sur le marché, comme je l'ai proposé pour le circuit du médicament. En effet, l'exigence de transparence implique aussi que les délais ne s'éternisent pas et que le principe de précaution soit bien appliqué au bénéfice du patient, de l'utilisateur.

Communiqué de presse...

Le Groupe Socialiste du Sénat exprime sa ferme opposition au projet de loi relatif à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité

Au nom du groupe socialiste du Sénat, **Richard YUNG**, sénateur représentant les Français établis hors de France, **Jean-Pierre SUEUR**, sénateur du Loiret, et **Alain ANZIANI**, sénateur de la Gironde, **expriment leur ferme opposition au projet de loi relatif à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité.**

Ils dénoncent l'entêtement du gouvernement, qui feint de croire que ce sixième texte répressif et liberticide permettra de faire baisser l'immigration illégale. Les nouvelles dispositions, qui vont bien au-delà des prescriptions du droit communautaire, plongeront davantage encore les migrants dans l'insécurité et la clandestinité. Elles entraîneront également de nombreux drames humains.

Les sénateurs socialistes s'insurgent contre la banalisation de l'enfermement des étrangers, la création de zones d'attente mouvantes, la mise à l'écart des juges judiciaires, le renforcement du pouvoir discrétionnaire de l'administration, la création d'une peine de bannissement, le dévoiement du droit d'asile, les atteintes à la libre circulation des personnes en Europe, l'extension des motifs de déchéance de la nationalité, la stigmatisation des couples binationaux.

En rognant les droits fondamentaux des migrants, le gouvernement porte un nouveau coup de boutoir à l'Etat de droit.

Les quelques modifications apportées par la commission des lois du Sénat ne suffisent pas à rendre le projet de loi acceptable.

Les sénateurs socialistes voteront contre ce texte. Lors des débats en séance publique, ils défendront plus de deux cents amendements et rappelleront l'impérieuse nécessité de rompre avec la « politique du chiffre » du gouvernement et de mettre un terme à l'amalgame immigration-délinquance.

Diffusé le 1er février 2011

Communiqué de presse...

Les sénateurs socialistes demandent une journée nationale de la laïcité

Claude Domeizel, sénateur des Alpes de Haute-Provence, et les sénateurs socialistes, ont déposé aujourd'hui une Proposition de Résolution (PPR) tendant à instaurer **une journée nationale de la Laïcité**. Cette journée serait fixée au 9 décembre, date anniversaire de la promulgation de la loi de séparation des Églises et de l'État.

Cette journée permettra de faire le point sur les différentes actions menées par les pouvoirs publics dans ce domaine. Elle aura également pour vocation **de rassembler, réaffirmer et apprendre aux jeunes générations l'attachement de notre République à cette valeur fondamentale**.

En créant cette journée, Claude Domeizel estime qu'elle serait le moyen pour les Républicains de tous bords de se retrouver et de remettre la laïcité au rang des valeurs constituantes de notre société.

Diffusé le 27 janvier 2011



Groupe Socialiste du Sénat

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

Site du groupe socialiste : <http://www.senateurs-socialistes.fr/>

Reprographie : Sénat