



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

**n° 172**

**Jeudi 10 mars 2011**

<b>L'Edito du Président...</b>	<b>3</b>
<b>Notes d'informations...</b>	<b>4</b>
<b>Interventions des sénateurs...</b>	<b>16</b>
<b>Questions cribles..</b>	<b>55</b>



**Groupe Socialiste du Sénat**

[www.senateurs-socialistes.fr](http://www.senateurs-socialistes.fr)

# S O M M A I R E

## 3 L'EDITO DU PRÉSIDENT...

## 4 NOTES D'INFORMATION SUR...

- Proposition de loi relative au prix du livre numérique
- Projet de loi Bioéthique
- Proposition de loi tendant à faciliter l'utilisation des réserves militaires en cas de crise majeure

## 16 INTERVENTIONS...

✎ **Projet de loi relatif à la lutte contre la prolifération des armes de destruction massive** : interventions de Rachel MAZUIR, Jacques BERTHOU et Dominique VOYNET

✎ **Projet de loi relatif au contrôle des importations et des exportations de matériels de guerre** : intervention de Daniel REINER

✎ **Conventions internationales instituant des partenariats de défense** : interventions de Didier BOULAUD, Jean-Etienne ANTOINETTE

✎ **Transparence financière de la vie politique** : interventions d'Alain ANZIANI, Jean-Pierre MICHEL, Richard YUNG et Claudine LEPAGE

✎ **Projet de loi relatif à la garde à vue** : interventions d'Alain ANZIANI, Virginie KLES et Alima BOUMEDIENE-THIERY

✎ **Exception d'irrecevabilité sur la garde à vue** défendue par Jean-Pierre MICHEL

## 55 QUESTIONS CRIBLES...

✎ **Situation en Afghanistan** : interventions de Jean-Louis CARRERE, Jean-Pierre BEL et Didier BOULAUD

# L'édito du Président...

## Les enjeux des élections cantonales

**A**u moment où le présent numéro de notre Bulletin paraîtra, le Sénat aura suspendu ses travaux, comme il est de coutume, avant le premier tour des élections cantonales. C'est l'occasion d'esquisser les enjeux de ces élections qui interviennent à un moment très particulier de la vie politique de notre pays.



Premier enjeu : le vote-sanction. Les 20 et 27 mars, les électeurs ont la possibilité de porter une appréciation sur l'action menée par Nicolas Sarkozy, par son Gouvernement et par la majorité UMP au pouvoir. C'est l'occasion aussi de dire Non aux prétendues « réformes » des dernières années, qui toutes ont mis à mal le modèle social français et même notre pacte républicain : régression territoriale ; augmentation de l'insécurité, suite notamment aux suppressions de postes dans la police et la gendarmerie ; fermetures de classes dans l'Education nationale ; injustice fiscale persistante malgré l'agitation récente de la majorité.

La droite ne s'y est d'ailleurs pas trompée : un peu partout, les candidats UMP se présentent, en oubliant de faire état... de leur appartenance à l'UMP ! C'est un manque flagrant de courage politique, alors que l'engagement suppose d'assumer ses idées et ses choix sans se défaire.

Second enjeu : le vote utile, à gauche. Les électeurs sont souvent désemparés : tentés, soit par l'abstention, soit par le vote aux extrêmes, pour dire leur détresse face à

l'état de notre pays et, aussi, leurs doutes sur les capacités de la gauche à améliorer de manière substantielle leur quotidien. Pourtant, ce sont bien les élus locaux de gauche qui, dans les territoires, conduisent des politiques progressistes et pragmatiques, qui protègent nos concitoyens, maintiennent le lien social et défendent les services publics locaux.

C'est pourquoi, là où la droite veut dépolitiser les élections, la gauche doit, au contraire, rappeler où se situe chaque candidat et inscrire chaque situation locale dans un contexte politique national plus vaste.

Peut-être pour la première fois, le Gouvernement n'a fait aucune campagne pour inciter les citoyens à s'inscrire sur les listes électorales. Et aujourd'hui, il ne met en place aucune campagne de communication pour inciter au civisme et à la participation électorale. Cette situation est grave et inédite.

Face à cela, il nous appartient, dans les territoires, de nous mobiliser, en rappelant notre bilan et en portant notre projet, le Contrat socialiste pour des départements qui protègent et agissent pour l'avenir.

Et puis, dès l'installation des nouvelles équipes départementales et l'élection des présidents des conseils généraux, il nous appartiendra d'entrer pleinement dans la préparation des élections sénatoriales du mois de septembre qui seront, avec les résultats des cantonales, définitivement lancées.

**Jean-Pierre BEL**

# Note d'information sur...

## PROPOSITION DE LOI RELATIVE AU PRIX DU LIVRE NUMÉRIQUE 2E LECTURE

### **Première lecture**

Sénat n°695 – Proposition déposée par Catherine Dumas et Jacques Legendre  
Rapport de la Commission de la culture n°50 Colette Mélot  
Séance publique : mardi 26 octobre 2010

### **Assemblée nationale n°2921**

Rapport de la Commission de la culture n°3140, Hervé Gaymard  
Séance publique : 15 février (1° séance)

### **Deuxième lecture**

Sénat n° 309  
Séance publique : lundi 28 ou mardi 29 mars 2011 (sous réserve de confirmation par la conférence des présidents)

**Rappel : La proposition de loi a été adoptée, en première lecture, au Sénat, à l'unanimité.  
A l'AN, le groupe socialiste s'est abstenu, tout comme le groupe communiste.**

### **Article 1°**

**Rappel :** Cet article encadre le champ d'application du prix du livre numérique en proposant une définition de ce type d'ouvrage (œuvre de l'esprit à la fois commercialisé sous forme numérique et publié sous forme imprimée ou susceptible de l'être).

**Le Sénat, en première lecture, a supprimé la condition de publication préalable à l'édition numérique.**  
L'AN a modifié le texte sur le seul plan rédactionnel.

### **Article 2**

**Rappel :** Cet article pose l'obligation d'établissement, par l'éditeur, d'un prix de vente s'appliquant à toute vente de livre numérique effectuée en France.

**Le texte initial prévoyait de restreindre le champ d'application de cette disposition aux seuls éditeurs établis en France.** Cette exclusion plaçait tous les éditeurs installés à l'étranger hors du champ d'application de la loi et rendait le texte caduc de facto, aucun prix ne pouvant être garanti si Amazon ou Google pouvaient «casser le marché» en toute légalité.

**Une exception à cette obligation avait été introduite pour les livres numériques inclus dans des offres globales à « usage collectif ou professionnel ».**

**Le Sénat, sur proposition de J.P. Leleux, avait souhaité étendre l'obligation de prix fixe à tous les éditeurs, quel que soit leur pays d'origine, pour toutes les diffusions commerciales pour vente au public d'une offre de livres numériques en France.**

Il avait, en outre, **supprimé l'exception pour usage professionnel.**

**L'Assemblée nationale a rétabli le texte initial** de la proposition de loi : cédant au fort lobbying d'Amazon, elle a **renoncé à inclure les éditeurs situés à l'étranger dans le champ de l'obligation de fixer un prix unique aux ventes de livres numériques en France.**

Elle a, en outre, **rétabli l'exception professionnelle qu'elle a élargie à d'autres cas** (ventes dans un but de recherche, d'enseignement supérieur, dans le cadre des institutions « publiques ou privées » « pour leurs besoins propres »).

### **Article 3**

**Rappel : Cet article porte obligation aux détaillants établis en France de respecter le prix fixé par l'éditeur.**

Le texte initial prévoyait en outre, dans un second alinéa, **une forme de chronologie du livre numérique, inspirée de celle prévalant pour les médias.**

Outre l'adoption d'un amendement de précision rédactionnelle, le Sénat, en première lecture, par coordination avec sa modification de l'article 2, avait prévu de **soumettre à l'obligation de respect du prix fixé par l'éditeur, l'ensemble des vendeurs (et non les seuls établis en France)** commercialisant des offres de livres numériques

Il avait supprimé le second alinéa dont le flou de la rédaction risquait d'être source de contentieux.

**L'AN, a maintenu la suppression du second alinéa mais est revenue sur l'inclusion des vendeurs situés hors de France dans l'obligation de respect du prix fixé par l'éditeur.**

### **Article 4 – Conforme (n'est plus en discussion)**

### **Article 5**

**Rappel : Cet article prévoit une compensation du détaillant, par l'éditeur, pour la perte subie par celui-ci du fait de son absence de maîtrise de la politique commerciale s'appliquant au livre numérique, compensation qui sera fonction de « la qualité des services rendus (...) en faveur de la promotion du livre numérique » par le détaillant.**

**Le Sénat et l'AN ont modifié le texte principalement sur le plan rédactionnel.** Plus particulièrement le Sénat a souhaité appréhender les efforts de « promotion » et non de « diffusion », comme le prévoyait le texte initial.

### **Article 5 bis – Supprimé par l'AN**

**Rappel : Cet article avait été introduit, en première lecture au Sénat, par un amendement des sénateurs socialistes.**

**Il tendait à garantir aux auteurs d'œuvres de l'esprit le bénéfice d'une rémunération juste et équitable lors de la commercialisation de leurs œuvres sur support numérique, compte tenu des économies de coûts de l'ordre de 40% générées, pour les éditeurs, lors de l'édition en mode numérique.**

## **Article 6 – Conforme (n'est plus en discussion)**

### **Article 7**

Rappel : le texte initial de la proposition de loi prévoyait **la remise au parlement, par le gouvernement, d'un rapport d'application, un an après l'entrée en vigueur de la loi.**

**Le Sénat a supprimé le délai d'un an.**

**L'AN a chargé un comité de suivi, composé de deux députés et deux sénateurs, de suivre la mise en œuvre de la loi et de rendre compte au gouvernement avant la remise de son rapport annuel au parlement.** Elle a prévu que devrait figurer, dans ce rapport, une étude vérifiant **si le cadre du prix unique du livre numérique permettait le versement d'une rémunération juste et équitable des auteurs.**

## **Article 8– Conforme (n'est plus en discussion)**

### **Article 9 (nouveau)**

**Cet article, introduit lors du débat à l'AN,** en première lecture, par amendements identiques du rapporteur et du groupe socialiste, constitue un cavalier législatif.

Il permet **de revenir sur une récente décision du Tribunal administratif de Paris (20 janvier 2011) annulant le permis de construire du bâtiment du futur musée LVMH dans le site classé du Jardin d'acclimatation,** au Bois de Boulogne (permis de construire non conforme au POS) afin de permettre la construction rapide du bâtiment de Franck Gehry.

# Note d'information sur...

## PROJET DE LOI BIOÉTHIQUE

### Calendrier des examens :

Conseil des ministres : le 20 octobre 2010

### Assemblée nationale :

Pjl n° 2911

Commission spéciale : 25 et 26 janvier 2011

Rapport n°3111 tome I et II, Rapporteur : J. Leonetti (UMP)

Président de la commission spéciale : A. Claeys

Séance : du 8 février au 11 février

Vote solennel : le 15 février 2011

### Sénat :

PjL n°304

Réunion commission : le 23 ou le 30 mars (plus probable le 30)

Rapporteur : A. Millon

Séance : du 5 au 8 avril 2011.

**NB : au Sénat nous n'avons pu obtenir de commission spéciale, le rapporteur s'est néanmoins engagé à ouvrir toutes ses auditions à l'ensemble des sénateurs.**

## I) RAPPEL HISTORIQUE : LES PRÉCÉDENTES LOIS DE BIOÉTHIQUE

**La première loi consacrée à l'encadrement de la biomédecine est promulguée en 1994 sous la forme d'un corpus de trois textes :**

- le premier, énonçant les droits fondamentaux de la personne au regard de son corps, a été intégré dans le Code civil ;
- le deuxième, constitué de règles spécifiques autorisant le don et l'utilisation d'éléments biologiques, ainsi que réglementant les techniques d'AMP et de diagnostic prénatal, a trouvé place dans le code de la santé publique ;  
**NB** : afin de pouvoir tenir compte des évolutions scientifiques pressenties, ce texte prévoyait son propre réexamen au terme d'une durée de cinq ans. Ce sera néanmoins après 10 ans, le 6 août 2004, que la loi « relative à la bioéthique », portant réforme de celle de 1994, sera promulguée.
- le troisième, relatif au traitement des données nominatives de santé, a modifié la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

### **Les principes définis par le législateur de 1994 :**

- l'anonymat et la gratuité du don,
- le caractère libre et éclairé du consentement au don,
- l'interdiction des manipulations génétiques,
- la prohibition de la recherche sur l'embryon,
- l'encadrement de l'assistance médicale à la procréation et l'interdiction de la gestation pour autrui.

### **Les principales dispositions de la loi de 2004 :**

- le clonage, reproductif ou thérapeutique, est interdit ;
- la recherche sur l'embryon et les cellules embryonnaires est en principe interdite mais assortie d'une dérogation temporaire (moratoire de 5 ans, permettant d'encadrer les recherches « susceptibles de permettre des progrès thérapeutiques majeurs" ) ;
- le champ du diagnostic préimplantatoire est élargie et le double diagnostic préimplantatoire (afin de permettre la naissance du « bébé du double espoir »), autorisée ;
- le cercle des personnes pouvant procéder à un don d'organe pour une greffe est élargi ;
- la brevetabilité est autorisée pour "une invention constituant l'application technique d'une fonction d'un élément du corps humain" ;
- une Agence de la biomédecine est créée.

**NB** : le projet de loi relatif à la bioéthique révisant les trois lois de 1994 avait été déposé en juin 2001 sur le bureau de l'Assemblée nationale par le Gouvernement de Lionel Jospin et adopté en première lecture le 22 janvier 2002 par l'Assemblée nationale. Mais à la suite des élections présidentielles de 2002, le nouveau Gouvernement a modifié profondément la teneur du texte, notamment lors de l'examen au Sénat. Si bien que les parlementaires socialistes ont voté contre son adoption.

## **II) LE PROJET DE LOI DE 2011**

L'Assemblée nationale, a commencé avec deux ans de retard sur le calendrier, la révision de la loi bioéthique.

Cette révision fait suite à de nombreux travaux entrepris depuis 2004 (mission d'information, rapports de l'OPECST, avis du Conseil d'Etat...) et aux Etats Généraux de la bioéthique organisés en 2009.

Aujourd'hui, de nouveaux débats ont émergé au sein de la société civile, interpellant les médias et le monde politique comme, par exemple, la demande d'autorisation de la gestation pour autrui de la part de femmes qui sont dans l'incapacité de procréer, celle aussi de l'élargissement de l'accès à l'AMP aux femmes célibataires et aux couples homosexuels (on parle d' « infertilité sociale ») ou encore celle de certains enfants nés d'une AMP qui réclament le droit de connaître leur origine.

Si le PjL initial était peu ambitieux, ce qui ressort de l'Assemblée nationale est décevant car nombre de sujets ont été soigneusement écartés, mais aussi inquiétant. Non seulement, il n'apparaît pas en phase ni avec les évolutions de la société, ni avec les progrès scientifique, mais il dissimule mal une volonté régressive d'une certaine partie de la droite.

Ce n'est d'ailleurs pas anodin si ce pjl a été adopté par 248 députés UMP sur 314, ce qui constitue l'une des plus faibles approbations du groupe majoritaire sur un texte majeur depuis 2007 : 15 députés ont voté contre, 32 autres se sont abstenus et 17 n'ont pas pris part au vote.



Au total plus de 70 députés de la majorité (UMP, NC, MPF) ont refusé d'approuver le texte révisant les lois bioéthique lors du vote solennel du pjl et s'il faut le préciser, c'est évidemment pour des raisons diamétralement opposées à celles qui ont poussé l'opposition à voter également contre ce texte.

#### **A) Les principales modifications à la législation « bioéthique » dans le PjL initial du Gouvernement :**

- L'autorisation du « don croisé d'organes » en cas d'incompatibilité entre proches. C'est-à-dire la possibilité pour deux personnes candidates à un don pour un proche mais incompatible avec leur proche malade « d'échanger » leur receveur respectif si ces derniers leurs sont compatibles.
- Nouvelle définition des modalités et des critères permettant d'autoriser les techniques d'assistance médicale à la procréation et d'encadrer leur amélioration.
- Ouverture d'une possibilité « d'accès à l'identité du donneur pour les personnes issues d'un don de gamètes. L'intention étant que le donneur puisse sans que cela soit une obligation, révéler son identité, si les personnes issues de ce don en font la demande.
- Ouverture dans les mêmes conditions de l'accès à l'AMP pour les concubins, pacsés ou mariés : suppression de la preuve de deux ans de vie commune.

#### **B) Les principaux points après adoption par l'Assemblée nationale :**

Le PjL initial comportait 33 articles répartis sous 9 titres, modifiant le code de la santé publique, mais aussi, le code civil et pénal.

Après son vote à l'Assemblée nationale, le PjL compte désormais 62 articles et 11 titres (le titre VII bis « Neurosciences et imagerie cérébrale » et le titre VII ter « application et évaluation de la loi relative à la bioéthique », ont été ajoutés).

Bien que les articles du titre V concernant l'accès à l'identité du donneur de gamètes, aient été supprimés, ce PjL a donc déjà doublé en volume.

Mais comme souvent, plus de volume ne rime pas avec meilleure qualité. En effet, outre un certain nombre de dispositions que l'on pourrait qualifier de régressives, un nombre non négligeable d'articles additionnels apparaissent peu conformes à ce que l'on pourrait attendre d'une loi dite de bioéthique.

#### **Titre Ier : examen des caractéristiques génétiques**

- Mise en place d'une nouvelle procédure d'information de la parentèle en cas de maladie génétique grave dont les conséquences sont susceptibles de faire l'objet de mesures de prévention ou de soins. (article 1er)
- régime d'autorisation pour les laboratoires réalisant des activités de génétique à des fins médicales sur le modèle de celui des laboratoires d'assistance médicale à la procréation et de diagnostic prénatal (article 3)
- l'ordonnance n° 2010-49 du 13 janvier 2010 relative à la biologie médicale, est purement et simplement abrogée (article 4 quater)

#### **Titre II : organes et cellules**

- Le don d'organes entre personnes vivantes pourra se faire au delà du cercle familial, dans l'intérêt thérapeutique direct d'un receveur par « toute personne ayant un lien affectif étroit, stable et avéré avec le receveur » (amendements adoptés en commission). Autorisation encadrée des dons croisés, en cas d'incompatibilité entre proches, pour répondre à la pénurie de greffons. (article 5)
- Renforcement de l'information sur les dons d'organes (articles 5 bis et 5 ter, 5 sexies, 5 septies, 5 undecies...)

- Principe général de non discrimination en raison d'un don d'organe afin de se prémunir de restriction éventuelle d'assurances ou de banques à l'encontre d'un donneur d'organe (article 5 quater).
- Harmonisation du régime des cellules souches hématopoïétiques (cellules pluripotentes ayant la capacité de se différencier en lignées cellulaires sanguines) et amélioration des conditions de réalisation des activités portant sur ces cellules (extraites de la moelle osseuse, du sang périphérique ou du sang de cordon et de placenta). (articles 6, 7, 8).

### **Titre III : diagnostic prénatal, diagnostic préimplantatoire et échographie obstétricale et fœtale**

- Concernant le diagnostic prénatal, l'échographie obstétricale et fœtale est mentionnée expressément en tant que pratiques ayant pour but de détecter une affection grave du fœtus (article 9).

**NB** : On doit souligner que cet article qui avait pour but le renforcement de l'accompagnement, de l'information et de la prise en charge médicale de la femme enceinte, a sa portée limitée par un amendement du rapporteur adopté contre l'avis du gouvernement qui vise à préciser que c'est « lorsque les conditions médicales le nécessitent », qu'un dépistage est proposé.

- Maintien de l'encadrement du diagnostic préimplantatoire et notamment de l'absence de liste des maladies susceptibles de faire l'objet de ce diagnostic (article 11)
- Maintien du dispositif du double diagnostic préimplantatoire : double DPI ou DPI HLA. Technique autorisée in extrémis en 2004, afin de permettre la naissance du bébé du « double espoir ». (article 11 bis)

### **Titre IV : interruption de grossesse pratiquée pour motif médical**

- Renforcement de la composition de l'équipe pluridisciplinaire qui se réunit pour examiner la demande dans le cas où la santé de la femme est mise en péril grave, par l'adjonction d'un praticien spécialiste du problème de santé de la femme. (article 13)
- Instauration d'un délai de réflexion supplémentaire avant IMG après l'annonce d'un risque avéré d'affection particulièrement grave atteignant le fœtus (article 13 bis).

**NB** : ce nouvel article émanant d'un amendement UMP est particulièrement mal venu, aussi serait-il opportun de le supprimer.

### **Titre V : intitulé initial : accès à des données non identifiantes et à l'identité du donneur de gamètes ; Intitulé nouveau : anonymat du don de gamète**

- Maintien le principe de l'anonymat pour les dons de gamètes et le réaffirme (article 18 bis)  
En effet, contre l'avis du Gouvernement (représenté par N. Bera), l'Assemblée nationale a supprimé les articles 14 à 18, conformément à la décision prise par la quasi majorité des députés en commission spéciale.

**NB** : cette mesure (du reste la seule novatrice du texte) était portée par R. Bachelot. Xavier Bertrand, son successeur, s'est clairement prononcé en faveur du maintien de l'anonymat.

**Remarques** : Lors de leur contribution au rapport de la mission d'information, les députés socialistes avaient considéré que la levée de l'anonymat était une revendication légitime au regard du droit à connaître ses origines, ils ont néanmoins rejoint les arguments du rapporteur, J. Leonetti.

En effet, à côté, des risques soulevés de la levée de l'anonymat en ce qui concerne le niveau des dons ou le renforcement du secret, ils se sont notamment montrés sensibles au rôle prépondérant de l'éducatif par rapport au biologique.

## **Titre VI : assistance médicale à la procréation**

- **Don et gamètes :**

Désormais le don de gamètes sera ouvert aux femmes et aux hommes qui n'ont pas d'enfant. En échange ils se voient proposer le recueil et la conservation d'une partie de leurs gamètes ou tissus germinaux en vue « d'une éventuelle réutilisation ultérieure » à leur bénéfice dans le cadre d'une assistance médicale à la procréation (article 19 A).

**NB :** L'objectif de cet article est double : Il s'agit de faciliter le don d'ovocytes qui connaît une pénurie et de disposer de cellules « plus performantes ». L'avancée en âge, réduisant la « qualité » de ces cellules.

- **La technique de vitrification des ovocytes est autorisée (article 19 alinéa 6) :**

La congélation ultrarapide des ovocytes, plus performante que la congélation lente, fait partie des « procédés biologiques » d'AMP. Ce procédé pourrait notamment permettre d'éviter la constitution d'embryons surnuméraires qui sont actuellement conservés par les laboratoires pour un transfert in utero ultérieur.

**NB :** la loi du 6 août 2004, n'autorisait pas la mise en œuvre des techniques d'assistance médicale à la procréation innovantes, ce qui a fait perdre un précieux temps en France dans le domaine de la congélation des gamètes ou de l'embryon.

- **Accès à l'AMP : suppression du délai de deux ans de vie commune pour les concubins (article 20)**

**NB :** le groupe soc. à déposé des amendements visant à ouvrir cet accès sans conditions de situation de couple ou d'infertilité (ils n'ont pas passé l'article 40 !)

- **Autorisation de transfert d'embryon post mortem (article 20 bis) contre l'avis du gouvernement.**

Ce transfert peut être réalisé à la suite du décès de l'homme dès lors que celui-ci aurait préalablement donné par écrit son consentement. Il est encadré dans des délais stricts : entre le 6ème mois minimum et le 18ème mois maximum après le décès du père.

**NB :** ce transfert avait déjà été adopté en première lecture lors de la précédente loi bioéthique mais retoquée en seconde lecture en 2004.

## **Titre VII : recherche sur l'embryon et les cellules souches embryonnaires**

- **Maintien du principe d'interdiction avec possibilité de dérogation pour les recherches sur l'embryon**

On passe donc d'une interdiction de principe assortie d'une dérogation temporaire, à une interdiction de principe assortie d'une dérogation permanente...

Le moins que l'on puisse dire, c'est que la solution trouvée par le Gouvernement puis confirmée par la majorité à l'Assemblée nationale, pour garantir le respect de l'embryon sans freiner la recherche en France est quelque peu incompréhensible, pour de pas dire passablement hypocrite !

On ne peut que s'interroger sur la valeur d'un interdit de principe pour lequel serait aménagé de façon permanente un régime dérogatoire. En outre vue les développements récents des recherches, il n'est pas certain qu'un régime d'interdiction soit plus éthique ou plus morale.

Sur le plan scientifique par ailleurs, il n'y a plus grand sens depuis que les iPS ont été découvertes, à opposer recherches sur les cellules souches embryonnaires et recherche sur les cellules souches adultes, même si certaines pathologies doivent être traitées de préférence par les unes plutôt que par les autres. En outre les projets de recherche utilisent parfois plusieurs catégories de cellules.

C'est bien plus un régime d'autorisation strictement encadrée (comme la proposé l'OPECST) qui aurait du être privilégié, car comme l'a soulignée A. Fagot-Largeault, professeur au Collège de France, lors des rencontres bioéthiques organisées au sénat : l'encadrement juridique actuel est obsolète, dès lors que l'on a démontré que n'importe quelle cellule du corps peut-être reprogrammée pour devenir une cellule souche, voir une cellule souche totipotente, capable de produire un organisme entier ou un embryon. Pour elle si l'on admet l'idée que toute cellule dispose d'un potentiel embryonnaire, la frontière actuelle perd sa pertinence, il serait alors préférable de la situer « entre ce que l'on peut autoriser dans le cadre de la recherche, sans intention de donner naissance à un enfant, et ce que l'on peut pratiquer dans le cadre de l'assistance médicale à la procréation ou de la thérapie régénérative, lorsque l'on passe à des applications sur des êtres humains appelés à vivre ».

### **En matière de recherche sur les embryons, trois options pouvaient être envisagées par le gouvernement :**

- 1) Revenir à l'interdiction de toute recherche sur l'embryon telle que posée par les lois bioéthique au prétexte que les perspectives thérapeutiques présentées par les recherches sur les cellules souches adultes et les « fameuses » cellules iPS (induced Pluripotent Stem cells), feraient perdre leur raison d'être à celles conduites sur les cellules souches embryonnaires.
- 2) Maintenir le régime dérogatoire provisoire. C'est à dire maintenir le moratoire, plus exactement le proroger avec une nouvelle période de cinq ans par exemple. Cela revenait faute de prendre position à faire subsister un régime expérimentale sur une période plus longue et faire perdurer le manque de visibilité juridique déjà défavorable à la constitution d'équipes de chercheurs.
- 3) Lever le principe de l'interdiction et adopter un régime d'autorisation pérenne.

C'est cette option qui a la faveur du monde scientifique et de la plupart des rapports remis ces dernières années :

- Ainsi, Le rapport de l'OPECST de décembre 2008<sup>1</sup>, considère que la levée du moratoire prévu dans la loi actuelle et portant sur la recherche sur les cellules souches embryonnaires humaines est l'un des enjeux majeurs de la révision de la loi. Il souhaite que la recherche sur les cellules souches embryonnaires humaines soit autorisée et encadrée et rappelle les positions déjà prises (examen du rapport n°3498 sur les recherches sur le fonctionnement des cellules humaines, décembre 2006) : autoriser la recherche sur l'embryon.
- Le Conseil d'État<sup>2</sup>, préconise de créer un régime permanent d'autorisation des recherches sur l'embryon humain et les cellules embryonnaires, enserré dans des conditions strictes. Il propose de maintenir la condition que les recherches soient susceptibles de permettre des progrès thérapeutiques majeurs et suggère également de substituer à la condition d'absence de méthode alternative d'efficacité comparable une condition « d'impossibilité, en l'état des connaissances scientifiques, de mener une recherche identique à l'aide d'autres cellules que des cellules souches embryonnaires humaines ». Il préconise enfin de maintenir les 3 autres conditions de fond à l'autorisation des recherches : pertinence scientifique du projet ; conditions de mise en œuvre au regard des principes éthiques ; intérêt pour la santé publique.

Le Conseil d'État a en outre estimé, rappelant la décision du Conseil constitutionnel du 27 juillet 1994, qu'il n'y a pas d'argument juridique à opposer à l'introduction d'un régime d'autorisation « sous réserve que les atteintes portées à l'embryon soient justifiées par des motifs majeurs tenant à la protection de la santé, des recherches sur les cellules embryonnaires peuvent donner lieu à autorisation sans que le principe constitutionnel de protection de la dignité humaine puisse leur être opposé. » et rappeler que lever l'interdiction de recherche sur l'embryon ne paraît pas incompatible avec l'article 18 de la convention d'Oviedo, sous réserve que des conditions adéquates à la protection de l'embryon soient maintenues (abandon du projet parental, consentement du couple et motifs tenant à l'intérêt médical de la recherche).

- Enfin, le rapport de l'Office parlementaire d'évaluation des choix techniques et scientifiques sur la « recherche sur les cellules souches » rendu public le 8 juillet 2010,<sup>3</sup> préconise dans ses recommandations en matière de recherches sur les cellules souches embryonnaires, de passer d'un régime d'interdiction à un régime d'autorisation strictement encadré, de modifier les critères d'autorisation et de substituer au critère thérapeutique en vigueur ceux de finalité et de pertinence scientifique et médicale du projet de recherche.

Les rapporteurs considèrent en outre que cette recherche est à un tournant et que des progrès considérables ont été accomplis en l'espace de cinq ans. Il leur apparaît que la frontière entre les cellules souches embryonnaires et les cellules souches adultes est devenue floue. Les perspectives thérapeutiques à court terme leur semblent encore limitées. Les progrès réalisés par les recherches sur les cellules souches embryonnaires leur paraissent avant tout d'ordre scientifique et technologique.

**NB** : il peut être utile de rappeler que la loi du 6 août 2004, avait confié deux missions à l'office parlementaire : celle d'évaluer l'application de la loi dans un délais de quatre ans et celle d'établir un rapport évaluant les résultats respectifs des recherches sur les cellules souches embryonnaires et sur les cellules souches adultes six mois avant la fin du moratoire afin de permettre un nouvel examen de ces dispositions par le Parlement.

**Entre les trois options possibles c'est donc contre toute logique une quatrième qui à été, non pas choisie mais « fabriquée » : le maintien de l'interdiction avec instauration d'un régime dérogatoire pérenne d'autorisation des recherches**

Il faut dire que si l'ensemble des rapports récents vont dans le sens de l'autorisation de la recherche sur l'embryon, il y en a un qui fait exception: le rapport parlementaire de la mission d'information sur la révision des lois bioéthiques (20 janvier 2010), qui préconise justement le maintien du principe d'interdiction de la recherche sur l'embryon et l'autorisation des recherches à titre dérogatoire sans encadrer cette dérogation par des délais.

Il faut tout de même savoir que la mission d'information a suggéré de pérenniser le principe d'interdiction de la recherche sous prétexte que cela conduit dans les faits à un encadrement équivalent à un régime d'autorisation strictement encadrées malgré les réserves émises par la plupart des juristes et scientifiques. La mission se fonde en fait sur le principe que ces recherches sont par nature transgressives. Ce qui est stigmatisant pour la communauté scientifique qui le conteste bien sur mais comme du reste la plupart des courants philosophique et religieux, dès lors que ces recherches sont encadrées et ont pour objectif des bénéfices cognitifs à visée médicale.

Soulignons toutefois qu'une partie des membres de la mission s'était déclarée favorable à la levée de l'interdiction pesant sur la recherche sur embryon et a plaidé pour l'adoption d'un régime d'autorisation sous conditions qui retenait les critères suivant pour encadrer les recherches : poursuite d'une finalité médicale, pertinence scientifique du projet, conditions de mise en œuvre au regard des principes éthiques.

**Remarques** : le plus caricaturale dans toute cette histoire, c'est que le moratoire prévu par la loi du 6 août 2004 assorti d'un délai de cinq ans à compter de la publication du décret d'application, (intervenue le 7 février 2006) a donc pris fin le 6 février 2011. Ce qui signifie que depuis cette date, faute d'avoir prorogé le moratoire, c'est le principe de l'interdiction qui s'applique !

Faute d'avoir légiféré dans les délais impartis, l'Agence de biomédecine ne peut plus donc délivrer d'autorisations de recherche. Seuls les projets réalisés avant le 6 février 2011 pourront se poursuivre dans la limite de la durée indiquée dans l'autorisation.

---

<sup>1</sup> Rapport n°1325 de l'office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques : l'évaluation de l'application de la loi n°2004-800 du 6 août 2004 relative à la bioéthique (17 décembre 2008)

<sup>2</sup> Etude du Conseil d'Etat « La révision des lois de bioéthique » (mai 2009)

<sup>3</sup> Rapport n° 2718 de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques sur « la recherche sur les cellules souches » (8 juillet 2010).

# Note d'information sur...

## RÉSERVE DE SECURITE NATIONALE

### PROPOSITION DE LOI N° 194 TENDANT À FACILITER L'UTILISATION DES RÉSERVES MILITAIRES ET CIVILES EN CAS DE CRISE MAJEURE

Auteurs M. Michel BOUTANT et Mme Joëlle GARRIAUD-MAYLAM

Mercredi 9 mars, 15h00, examen du rapport de M. Josselin de Rohan et du texte proposé par la commission sur la proposition de loi n° 194 (2010-2011) présentée par M. Michel Boutant et Mme Joëlle Garriaud-Maylam tendant à faciliter l'utilisation des réserves militaires et civiles en cas de crise majeure.

#### Introduction :

Cette PPL est l'émanation directe des conclusions du rapport n° 174 rédigé par M. Michel BOUTANT (Soc) et Mme Joëlle GARRIAUD-MAYLAM (UMP).

Ce rapport, destiné à évaluer la contribution des réserves militaires et civiles à la gestion des crises, s'inscrit dans les suites de la publication du Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale.

Ayant constaté des défaillances dans la capacité nationale de réaction face à des crises majeurs (civiles et/ou militaires), le Livre blanc avait conclu à la nécessité d'une amélioration du système des réserves.

Par ailleurs, la RGPP, la réduction du périmètre de l'Etat, la cure d'amaigrissement des services publics, **placent l'Etat face à la difficulté d'assumer** certaines missions et certaines capacités nécessaires en temps de crise grave (agression ou catastrophe majeure) sur le territoire national.

Face à cette difficulté, les pouvoirs publics se tournent vers les citoyens en espérant que ceux-ci voudront bien s'engager, pour la collectivité, dans les différentes réserves.

Le rapport présente une vision exhaustive de la situation des réserves et pointe les défaillances et carences du système actuel.

Par ailleurs, il constate l'extension du domaine de la réserve aussi bien militaire, 60.000 réservistes sous contrat, que civil, puisqu'on espère pouvoir compter demain sur des très diverses réserves civiles : la réserve de la police nationale, les réserves communales de sécurité civile, la réserve sanitaire et même la réserve pénitentiaire.

Ces réserves civiles, dont l'état des lieux et les perspectives sont décrites dans le rapport n° 174, s'inscrivent, avec la réserve militaire, dans l'idéologie du Livre blanc qui conçoit d'une part un « continuum sécurité défense » et qui définit d'autre part ce qu'on appelle « la résilience de la Nation » : c'est-à-dire la capacité des pouvoirs publics et de la population à résister aux conséquences d'une agression ou d'une catastrophe majeure puis à rétablir rapidement leur fonctionnement normal.

Le rapport BOUTANT-GARRIAUD-MAYLAN **apporte une série de propositions** concernant le caractère opérationnel des réserves, la relation entre réserves civiles et militaires, la définition d'une doctrine d'emploi, la gestion quotidienne des réservistes et leur valorisation au sein de la société.

La proposition de loi, incluse dans le rapport, cherche donc à **répondre à certains déficits** signalés par les auteurs et admis par le gouvernement qui a d'ores et déjà son agrément à cette PPL.

Bien entendu, la proposition de loi n'aborde pas la question **des moyens** dévolus aux réserves civiles et/ou militaires. Toutefois, cet aspect basement matériel, risque d'être le talon d'Achille du futur dispositif de la « réserve de sécurité nationale ».

## Le contenu de la PPL

Le texte propose d'offrir aux forces armées et aux administrations disposant de réserves civiles un régime juridique, intitulé le dispositif de réserve de sécurité nationale, qui leur permet de mobiliser, en plus des forces actives immédiatement engagées dans la gestion de la crise, des forces de réserve, dans un délai plus rapide et pour une période plus longue que celle prévue dans le cadre des activités programmées des réservistes. **Le cadre juridique vise seulement la gestion d'une crise majeure.**

Ainsi, afin de pallier au manque actuel de réactivité des réservistes militaires et civils, le texte prévoit dans son **Titre I** intitulé « Dispositif de réserve de sécurité nationale » un mécanisme de mobilisation des réserves en cas de crise majeure.

Il s'agit d'un régime juridique d'exception, définissant, des nouvelles **règles de mobilisation des réserves militaires et civiles** contraignantes et temporaires.

Ce « régime d'exception temporaire », **30 jours consécutifs**, ne concernerait que les citoyens engagés dans les réserves militaires et civiles ainsi que les disponibles.

Le texte définit en outre les conditions de mobilisation temporaire ; il explicite notamment que le réserviste ne peut pas subir licenciement ou déclassement professionnel, ni des sanctions disciplinaires en raison des absences résultant de l'application du nouveau dispositif.

Selon les auteurs, le recours à ce régime doit être réservé à des événements majeurs qui, par leur ampleur ou leur durée, sont susceptibles de saturer les capacités des forces d'active des armées, des forces de protection civile et de secours.

Par ailleurs, afin de conforter le dispositif en le rendant attractif aux yeux des entreprises employant des réservistes, le texte propose – **Titre II** – l'extension **du dispositif mécénat** aux entreprises qui mettent à disposition des réserves des salariés pendant les heures de travail (article 238 bis du code général des impôts).

---

Rapport de la mission : <http://www.senat.fr/rap/r10-174/r10-1741.pdf>

Examen en commission du rapport : <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20101213/etr.html>

Proposition de loi : <http://www.senat.fr/leg/pp10-194.pdf>

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

## Projet de loi relatif à la lutte contre la prolifération des armes de destruction massive

par Rachel MAZUIR, sénateur de l'Ain

[séance du mardi 1er mars 2011]

**M**onsieur le  
ministre, je  
tiens tout

d'abord, joignant ma voix à celle des précédents intervenants, à vous féliciter pour votre nomination. Nous nous réjouissons de l'inscription de ce texte à l'ordre du jour du Sénat, tout en espérant qu'il restera d'application hypothétique, c'est-à-dire que nous n'aurons jamais à connaître de faits criminels gravissimes, commandités ou encouragés par des groupuscules, impliquant l'usage d'armes de destruction massive.



Je me félicite que ce texte ait été adopté à l'unanimité par les députés, puis par la commission des affaires étrangères du Sénat, qui n'y a apporté aucune modification. L'issue de son examen dans notre assemblée devrait être tout aussi favorable et je souhaite vivement que cette initiative soit suivie par tous les autres pays signataires de la résolution 1540 du Conseil de sécurité de l'ONU, qui est à l'origine de cette réglementation. Certes, je ne saurais mettre en cause le bien-fondé de cette démarche internationale, mais je doute de son efficacité. Vous me permettez donc de vous exprimer mes doutes et de vous soumettre mes observations.

Je commencerai par rappeler que ce projet de loi vise à transposer en droit national les décisions contenues dans la résolution 1540 du Conseil de sécurité de l'ONU, adoptée à l'unanimité le 28 avril 2004, lesquelles ont pour objet d'interdire aux États d'aider les acteurs non étatiques à se procurer les moyens et les techniques permettant de se doter d'armes nucléaires, biologiques et chimiques. Juridiquement contraignante, cette résolution impose aux États membres qui souhaitent s'y conformer d'adapter leur législation interne.

C'est ce à quoi, monsieur le ministre, vous nous invitez aujourd'hui.

Je souhaite toutefois élargir cette rétrospective en exposant d'autres facteurs qui ont encouragé les États à légiférer contre ce fléau. Il faut remonter au 10 décembre 2002, qui vit l'arraisonnement par la marine espagnole, sur ordre des forces américaines, du navire nord-coréen So San qui se trouvait dans les eaux internationales en route pour le Yémen. L'absence de textes juridiques appropriés n'avait pas permis la saisie de pièces de missiles balistiques dont la provenance, quasi certaine, de Corée du Nord n'avait pu être prouvée. À la suite de cette constatation de l'impuissance des grandes forces de ce monde à lutter contre la prolifération de telles armes, c'est le président américain George W. Bush qui, le 31 mai 2003, a lancé un grand programme de coopération internationale, l'Initiative de sécurité contre la prolifération, ou PSI, dans le but d'enrayer le trafic d'armes de destruction massive.

Dès septembre 2003, onze pays, dont la France, ont adopté et publié cette déclaration. Toutefois, la PSI n'est ni une institution ni une organisation : la participation et la coopération se font sur la base du volontariat. Je rappelle au passage que la Russie et la Chine n'étaient pas signataires. Parallèlement, la France et d'autres États de l'Union s'étaient déjà réunis pour examiner ce thème lors du Conseil européen de Thessalonique de juin 2003. À cette occasion, ils avaient adopté une déclaration sur la non-prolifération dans laquelle ils s'étaient engagés à poursuivre l'élaboration d'une stratégie communautaire cohérente, visant à faire face à la menace des armes de destruction massive.

Cette stratégie européenne a été récemment complétée, en décembre 2008, lors de la présidence française, par un plan d'action contre la prolifération des armes nucléaires, radiologiques, biologiques et chimiques, dites NRBC, qui couvre ainsi tous les volets de la lutte contre la prolifération.



Monsieur le ministre, il serait intéressant que nous soit présenté un bilan de ce plan d'action européen. C'est pour compléter ce dispositif que la résolution 1540 a été prise, également sur l'initiative du président américain, lors d'une réunion du Conseil de sécurité de l'ONU, le 28 avril 2004, soit quelques mois après la mise en place de la PSI. Quelles sont les limites de cette résolution ? Tout d'abord, certains se sont interrogés sur l'utilité de son adoption, alors même que la PSI venait d'être engagée par la plupart des grands pays de ce monde ; d'autant qu'aujourd'hui les résultats obtenus peuvent paraître modestes.

Le deuxième rapport du « comité 1540 » souligne en effet que tous les pays ne traitent pas cette question de la même manière, alors qu'était préconisée une réaction unanime et similaire de l'ensemble des États adhérents. J'espère d'ailleurs que le mandat du « comité 1540 », placé auprès du Conseil de sécurité et chargé de suivre la mise en œuvre de la résolution, sera encore renouvelé à son expiration, en avril 2011. Il est en effet indispensable de maintenir ce dispositif et de veiller à la bonne application des dispositions prévues par les États membres.

En comparaison, ce sont plus de quatre-vingt-dix pays qui, à ce jour, ont souscrit aux principes de la PSI. Doit-on justifier cet engouement par le caractère non contraignant de cette initiative, qui peut apparaître comme le signe d'un engagement politique quelque peu informel ? Ainsi, contrairement à la résolution 1172 dans laquelle il était demandé au Pakistan et à l'Inde d'adhérer au traité de non-prolifération nucléaire, dans la résolution 1540, on s'est abstenu d'exiger une telle adhésion. Par ailleurs, cette résolution ne vise la prolifération nucléaire que par la mention des acteurs non étatiques, lesquels ne sont en outre qu'imparfaitement définis : « personnes ou entités qui, n'agissant pas sous l'autorité légale d'un État, mènent des activités tombant sous le coup de la présente résolution ». J'espère que cette définition, bien qu'assez vague, sera malgré tout utile. Les États ne sont donc pas concernés même si leur responsabilité, ou à tout le moins leur négligence, est susceptible d'être invoquée. Je pense, comme nombre d'entre vous sans doute, à la Corée du Nord ou à l'Iran. Cette résolution vise donc principalement les groupes terroristes, une notion qui n'est pourtant pas définie par le droit international... et pour cause.

De plus, elle ne résout en rien la question de l'inspection des navires en haute mer, alors même que l'affaire du So San pointait ce manquement juridique. Le droit de la mer interdit à tout État de contrôler, sans traité bilatéral, les navires battant pavillon d'un autre État en haute mer. Aussi aurait-il fallu insérer une clause spéciale autorisant ces interventions. Au travers des dispositions de ce projet de loi, la France a choisi de renforcer sa législation en adoptant une procédure pénale proche de celle qui est prévue en matière de terrorisme, en prévoyant de lourdes peines et en renforçant les moyens d'investigation des forces de l'ordre et des magistrats. Comme il est impossible de se protéger efficacement contre toutes ces armes si elles sont utilisées, il est primordial d'agir en amont et de veiller à leur non-prolifération. Toutefois, je m'interroge sur les raisons du dépôt tardif de ce texte : sept ans après l'adoption de la résolution 1540, Jean-Pierre Chevènement l'a rappelé.

Je n'ose penser que l'urgence à vouloir transposer soudainement cette réglementation dans notre droit interne s'explique par la menace sous-jacente d'organisations illicites trafiquantes. J'espère en effet que vous nous rassurerez sur ce sujet, monsieur le ministre. Certains jugeront mon analyse pessimiste, mais il m'est apparu utile de soulever ces questions, légitimes au regard de l'importance du thème aujourd'hui traité. Ce projet de loi est encourageant et a le mérite de dresser une ligne directrice qui peut être suivie et reprise par des pays tiers. Il renforce nos propres moyens d'action par le développement de mesures pénales appropriées. Serons-nous pour autant entendus ? Quelle serait notre légitimité si, comme la plupart des grandes puissances nucléaires, nous proclamons « rechercher la paix et la sécurité dans un monde sans armes nucléaires », mais que nous soutenons parallèlement la position qu'a défendue le président américain dans un discours prononcé à Prague en avril 2009 « Ne vous méprenez pas : tant que ces armes existeront, nous conserverons un arsenal sûr et efficace pour dissuader tout adversaire » ? Tous les pays pourraient tenir le même raisonnement. Nous entrerions alors dans un cercle vicieux, où la loi du plus fort s'applique et où la force dissuasive reste une arme de guerre menaçante redoutable.

Mes chers collègues, le chemin à parcourir est encore long, mais en votant ce texte, nous faisons aujourd'hui un pas important.

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

## Projet de loi relatif à la lutte contre la prolifération des armes de destruction massive

par Jacques BERTHOU, sénateur de l'Ain

[séance du mardi 1er mars 2011]

**M**onsieur le ministre, je m'associe à toutes les félicitations qui vous ont été adressées.

Comme dit le proverbe, « mieux vaut tard que jamais » : il n'aura échappé à aucun observateur que plusieurs années se sont écoulées depuis l'adoption de la résolution 1540 du Conseil de sécurité des Nations unies en 2004.



Le texte que nous examinons aujourd'hui transpose dans notre droit interne les décisions contenues dans cette résolution. Il a été déposé en 2009, soit cinq ans après la rédaction de cette résolution, alors même que la France fut, avec d'autres pays, à l'origine de l'adoption de cette dernière. Ce projet de loi a été adopté à l'unanimité par l'Assemblée nationale le 25 novembre 2010.

Dès son préambule, cette résolution rappelait certains principes intangibles : la prolifération des armes nucléaires, biologiques ou chimiques, les fameuses NBC, et de leurs vecteurs constitue une menace pour la paix et la sécurité internationale. Les États se sont engagés à lutter contre cette prolifération.

L'une des principales préoccupations est alors d'empêcher, ou pour le moins de rendre très difficile pour des acteurs non étatiques, donc des groupes terroristes, de se procurer des armes nucléaires, biologiques et chimiques. Il s'agit évidemment de stigmatiser la menace terroriste et d'essayer de la contenir en adoptant des législations de principe dans chaque État. La résolution invite ainsi l'ensemble des États à mettre en œuvre des

législations appropriées interdisant à tout acteur non étatique de fabriquer ou de se procurer des armes nucléaires, biologiques ou chimiques. En 2004, cette résolution des Nations unies trouvait son origine dans un contexte mondial particulièrement brûlant, trois ans après les attentats du 11 septembre et treize mois après l'invasion de l'Irak par la coalition menée par les États-Unis. Nous sommes désormais en 2011, et les temps ont changé. Cependant, il est de notre devoir d'adopter ce projet de loi, d'autant que le comité chargé de suivre la mise en œuvre de la résolution 1540 devra rendre, au plus tard le 24 avril prochain, un rapport indiquant si la résolution a été appliquée et ses prescriptions satisfaites. Il faut bien avouer qu'un dysfonctionnement de transposition en droit français « ferait désordre »...

Ce projet de loi est complexe sur le fond, mais il peut finalement être résumé en quelques mots : il s'agit simplement d'interdire et de réprimer en droit interne tout ce qui concourt, de près ou de loin, à la prolifération d'armes nucléaires, biologiques et chimiques, au profit d'acteurs non étatiques. Est également incluse dans ce champ toute activité visant à permettre à un groupe terroriste de se doter de vecteurs, c'est-à-dire de missiles. Par ailleurs, ce projet de loi définit de manière très large les infractions relatives à la prolifération des armes NBC et prévoit des peines très lourdes. La procédure pénale est la même que celle qui est applicable en matière de terrorisme. En adoptant ce projet de loi, nous répondons bien sûr à une exigence des Nations unies, mais nous envoyons également un signal dissuasif à tous ceux qui tenteraient de s'impliquer dans des activités de prolifération sur le sol national.

Monsieur le ministre, je vous rassure, personne au sein du groupe socialiste et apparentés ne saurait s'opposer à l'adoption de ce projet de loi.

D'ailleurs, dans notre pays, à l'exception des terroristes eux-mêmes, quel citoyen pourrait rationnellement être en

faveur de la prolifération des armes nucléaires biologiques et chimiques au profit de groupes terroristes ?

La France se doit d'adopter ces mesures afin, dirai-je, de montrer sa détermination en la matière. Ce texte est principalement préventif ; il n'a pas vocation, souhaitons-le, à s'appliquer au quotidien. En réprimant des infractions commises en matière de prolifération d'armes NBC sur le territoire national, ce texte ne saurait s'appliquer, a priori, qu'à des tentatives isolées, peu organisées, à un terrorisme que l'on pourrait qualifier d'amateur. Ce texte n'empêchera pas les autres, les groupes organisés, de passer les frontières et de sévir depuis l'étranger. Il est en effet nécessaire d'avoir, en la matière, une approche tous azimuts et transfrontalière. L'Union européenne a adopté en 2008 un plan d'action contre la prolifération des armes dites NBC, que le Parlement européen, dans un rapport de novembre 2010, a considéré comme manquant de rigueur et de cohérence sur différents points. On peut notamment regretter que la clause de solidarité présente dans le traité de Lisbonne ne soit pas citée dans ce plan d'action.

La lutte contre la prolifération des armes de destruction massive a longtemps été un tabou. Les politiques menées jusqu'à présent semblent s'essouffler par manque de volontarisme. Il est donc primordial que la France réaffirme sa volonté d'action en matière de lutte contre cette prolifération. Si chacun est d'accord sur l'adoption de ce texte, force est de constater que les problèmes de fond subsistent. Nous légiférons aujourd'hui contre une prolifération parfaitement hypothétique. Par l'adoption de ce projet de loi, nous nous protégeons d'un danger qui reste, jusqu'ici, abstrait.

La menace du terrorisme nucléaire est en effet hypothétique. Le risque d'utilisation d'armes biologiques ou chimiques par des groupes terroristes est en revanche réel, mais de telles armes ne sont pas faciles à manipuler. Le constat est partagé : rares sont les acteurs non étatiques, les groupes terroristes, essayant de développer des armes de destruction massives. Reconnaissons que le procédé est complexe, long à mettre en œuvre.

En bref, il ne correspond aucunement aux objectifs généralement visés par les groupes terroristes. Ces derniers préfèrent agir vite en employant des méthodes simples, ingénieuses, nécessitant une logistique qui ne s'appuie

pas sur les armes NBC ; les attentats du 11 septembre 2001 en sont le meilleur exemple.

Il suffit de regarder la liste des attentats commis dans les quinze dernières années pour s'en convaincre : les terroristes préfèrent employer des méthodes traditionnelles. À côté de cela, se souvient-on des attentats au gaz sarin dans le métro de Tokyo, en mars 1995, qui ont fait douze morts et des milliers de blessés ? Ou encore, plus récemment, de l'envoi de bactéries de la maladie du charbon, par courrier, qui auraient coûté la vie à cinq personnes aux États-Unis en 2001 ?

Enfin, il me paraît impensable de ne pas dire un mot sur la prolifération d'État à État, qui reste, à ce jour, la principale menace en matière de prolifération nucléaire. À ce titre, je me souviens du débat que nous avons eu ici-même, le 23 mars dernier, sur le désarmement, la non-prolifération nucléaire et la sécurité de la France. L'excellent travail du rapporteur, M. Jean-Pierre Chevènement, démontrait que le maintien de notre posture et, par conséquent, de notre effort de défense en matière de dissuasion constituait la meilleure garantie de la paix. La dissuasion est bel et bien la seule garantie qui nous est offerte contre la prolifération d'État à État : aucune législation nationale ne pourrait éliminer un risque quelconque. Cette prolifération-là reste la principale menace.

Le terrorisme a ses armes traditionnelles. Bien sûr, il ne faut pas sous-estimer la menace visée par ce projet de loi, de même qu'il ne faut pas la surévaluer. Il faut donc adopter ce projet de loi pour deux bonnes raisons : ce texte est nécessaire et il est conforme à la résolution internationale que nous avons adoptée en 2004. Espérons que les juges n'auront jamais à appliquer ces dispositions sur notre territoire.

# Intervention . . .

## Projet de loi relatif à la lutte contre la prolifération des armes de destruction massive

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

[séance du mardi 1er mars 2011]

**M**onsieur le ministre, vous avez été chaudement félicité sur toutes les travées de cet hémicycle, à droite et pratiquement autant à gauche. C'est une tradition républicaine bienvenue ! Vous me permettrez néanmoins de souligner l'étrangeté



qui consiste, pour un pays comme le nôtre, qui entend peser sur la marche du monde et qui est doté de robustes moyens de défense, à changer de ministre de la défense à tout bout de champ ! Ainsi, ce ne sont pas moins de trois ministres de la défense qui auront eu à se pencher sur ce petit texte qui vise à adapter notre législation nationale aux exigences de la résolution 1810, adoptée en 2008, un texte qui renforce donc notre arsenal juridique de lutte contre la prolifération des armements de destruction massive et de leurs vecteurs.

Dans son préambule, la résolution des Nations unies précise qu'il s'agit d'interdire aux États d'aider des acteurs non étatiques à se procurer les moyens et techniques permettant de se doter d'armes nucléaires, biologiques et chimiques. La résolution réaffirme des points sur lesquels nous sommes tous d'accord : la prolifération des armes nucléaires, chimiques et biologiques et de leurs vecteurs constitue une menace pour la paix et la sécurité internationales. Les États se sont engagés à lutter contre la prolifération. La menace terroriste est très préoccupante et, parmi les préoccupations principales, figure le risque de voir des acteurs non étatiques se procurer des armes de destruction massive des catégories citées.

Le projet de loi qui nous est soumis vise donc à inscrire dans le droit national que tout ce qui concourt d'une façon ou d'une autre, de près ou de loin, à la prolifération d'armes nucléaires, biologiques ou à base de toxines au profit d'acteurs non gouvernementaux, de groupes terroristes est interdit et réprimé par la loi. Il aggrave les peines encourues par les criminels et va jusqu'à prévoir – anecdote ou « cerise sur le gâteau » – la confiscation des matériels ou des missiles illégalement détenus.

Je ne doute pas que ce projet de loi sera adopté à l'unanimité ; en tout cas il sera aussi voté par les sénateurs Verts. Mais je veux, à cet instant, formuler certaines interrogations : à quoi sert réellement ce texte ? Serons-nous désormais mieux protégés ? Les mesures annoncées sont-elles de nature à dissuader les criminels ? En vérité, je n'en suis pas certaine, même si vous nous dites qu'il se crée, sur fond de mondialisation, une économie de la prolifération illégale, utilisant les nouvelles technologies de la communication et profitant de l'ouverture des marchés financiers.

Je n'en suis pas certaine, même si vous nous dites que des acteurs non étatiques cherchent très concrètement à acquérir des armes de destruction massive ou des composants permettant d'en fabriquer.

Le risque existe sans doute, il est essentiellement potentiel. Mais la question reste entière : le projet de loi peut-il dissuader les terroristes, les trafiquants ?

Les faits incriminés n'existent pratiquement pas en France, puisque le député Michel Voisin, à l'Assemblée nationale, a identifié un seul événement en mars 2003, événement ayant conduit à une condamnation par le tribunal correctionnel de Paris.

Nous aurons donc mis à jour le code de la défense, nous nous serons dotés d'un arsenal juridique nous permettant de traiter des problèmes théoriques, mais nous n'avons pas fait reculer la prolifération, dont nous savons bien qu'elle est pour l'essentiel le fait d'États au fonctionnement opaque et peu démocratique comme la Corée du Nord ou le Pakistan, ou d'États qui assument tranquillement devant leur population – c'est le cas du nôtre – le fait de s'être dotés de l'arme nucléaire.

Nous y reviendrons sans doute, mais c'est un point dont nous avons déjà débattu à plusieurs reprises. Je pense en particulier au débat qui a suivi la présentation du rapport d'information de Jean-Pierre Chevènement, l'an dernier, ici même. Jean-Pierre Chevènement admettait que, si le TNP constituait effectivement la clé de voûte de l'ordre nucléaire mondial, il n'avait finalement pas permis d'empêcher la prolifération nucléaire, ce qui constituait pourtant son principal objectif théorique.

En vérité, le problème est double : d'une part, de nouveaux observateurs ont pointé le fait que des liens très étroits existaient entre le nucléaire civil, que le TNP prétend encourager, et le nucléaire militaire, dont il prétend contenir la diffusion ; d'autre part, on ne peut que constater la faiblesse de l'argumentation selon laquelle certains États seraient fondés à se doter de ce type d'armes quand d'autres seraient décidément jugés trop instables ou trop dangereux pour y avoir accès eux-mêmes. La liste est longue des décisions hasardeuses qui ont été prises par notre pays en la matière, voire des fautes qu'il a commises. Nous nous souvenons de la position du Président de la République, qui avait proposé à la Libye non seulement des Rafales, mais aussi des centrales nucléaires à vocation civile. Je me rappelle les commentaires de certains diplomates et de certains hauts gradés de l'armée : ils en frémissaient d'avance. Heureusement, cette proposition ne s'est pas concrétisée... On doit aussi noter l'annonce d'une volonté de coopération avec la Chine dans le cadre d'un partenariat global pour la mise au point d'un réacteur nucléaire de moyenne puissance de troisième génération ou encore l'accord de coopération signé le 22 février dernier avec l'Arabie saoudite dans le domaine du nucléaire civil.

On peut également mentionner l'inauguration en octobre dernier du laser mégajoule, déjà évoqué par Michelle Demessine, et le développement – qui lui est lié – d'armes nucléaires miniaturisées, sans oublier le ralliement de la France aux principes d'une défense anti-missiles dans le cadre de l'OTAN.

Le contexte national est, lui aussi, source d'interrogations.

Deux députés, Christian Bataille et Claude Birraux, viennent de faire part de leurs conclusions sur l'évaluation du plan national de gestion des matières et des déchets radioactifs. Dans leur rapport, ils pointent du doigt le paradoxe de la tranquillité dans le domaine nucléaire. L'anomalie détectée par EDF le 1er février, aux conséquences potentielles sur la sûreté des installations de trente-quatre réacteurs nucléaires en France, soulève aussi des interrogations.

Enfin, comme j'ai eu l'occasion de le dire lors de plusieurs débats ici même à ce sujet, la seule façon de limiter la prolifération est, me semble-t-il, de limiter les arsenaux et de cesser de vendre des équipements nucléaires civils urbi et orbi.

Nous avons proposé à maintes reprises de commencer par établir une zone exempte d'armes nucléaires au Moyen-Orient.

Nous avons un devoir d'exemplarité ? Chiche ! Soyons exemplaires, cessons d'alimenter la machine infernale !

Bien que ce projet de loi me paraisse assez éloigné de la réalité concrète du champ nucléaire, bien qu'il ne traite pas, contrairement à son titre, de toutes les dimensions de la lutte contre la prolifération des armes de destruction massive, de leurs vecteurs et des matériels connexes, il est néanmoins intéressant, me semble-t-il, en tant que signal et c'est pourquoi nous le voterons.

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

## Projet de loi relatif au contrôle des importations et des exportations de matériels de guerre

par Daniel REINER, sénateur de Meurthe-et-Moselle  
[séance du mardi 1er mars 2011]

**M**onsieur le ministre, je veux tout d'abord joindre ma voix aux félicitations qui vous ont été présentées cet après-midi et, en l'occurrence, ce sera celles d'un Lorrain adressées à un Lorrain, originaires d'une région historiquement attachée à tout ce qui touche les questions militaires. Vous avez d'ailleurs eu un lointain prédécesseur en la circonstance, un ministre de la guerre qui a laissé son nom dans l'histoire, même si la ligne en question n'a pas été aussi efficace qu'on l'imaginait... Il s'agit en effet de lui ! Je vous adresse donc, de ce point de vue, tous mes vœux de réussite !



Ce projet de loi, pour l'essentiel, transpose deux directives du paquet défense : l'une sur les transferts intercommunautaires, l'autre sur les marchés publics de défense et de sécurité. Sur la forme, ce texte a fait l'objet d'une étude approfondie, ponctuée – je veux en témoigner ici – par les nombreuses auditions de tous ceux qui étaient intéressés par ce sujet, non seulement des industriels, mais aussi des personnes chargées de ce domaine au sein des ministères.

Le texte a été amélioré, me semble-t-il, grâce à ce travail parlementaire dont nous nous félicitons et qui nous a permis la rédaction d'un amendement. Celui-ci me paraît satisfaire ceux à qui il s'adresse. Par ailleurs, le Gouvernement a proposé un amendement relatif au contrôle, qui permet également de bonifier ce projet de loi.

Je ne répéterai pas ce qui a été excellemment exposé par Josselin de Rohan, président de la commission et rapporteur du texte. En revanche, je vous ferai part de quelques réflexions relatives à ce projet de loi, dont certaines rejoindront celles de notre collègue et ami Jean-Pierre Chevènement, sans pour autant conduire à la même conclusion.

Premièrement, admettons-le, ce texte est un cadre législatif fixant des principes. La vraie transposition se fera par les textes réglementaires, qui seront fort nombreux : pas moins de quatorze décrets et six arrêtés sont prévus. Nous avons demandé, et j'y insiste ici, que chacun d'eux respecte l'esprit du texte que nous allons voter tout à l'heure ; nous devons pouvoir le vérifier suffisamment vite.

Deuxièmement, les modalités du contrôle vont changer. Ces directives, au moins celle qui concerne les marchés publics, étant d'inspiration libérale et visant à simplifier les procédures, la tentation pourrait être grande de limiter par la suite les contrôles. Nous allons en effet passer d'un contrôle a priori à un contrôle a posteriori. Il faudra porter une attention absolue à ce marché. En la matière, je souscris sans réserve aux propos tenus par M. le président de la commission, qui affirmait : « Le marché des armes n'est pas un marché ordinaire. Il est d'ailleurs soumis au régime de la prohibition. » Nous sommes donc dans un système à caractère dérogatoire. Même si nous simplifions les textes, nous avons le devoir de respecter toutes les conditions de la position commune qui a été définie sur le fondement du code de conduite proposé en 1998, je le redis, par un gouvernement de gauche à la Commission européenne, discuté et approuvé par cette dernière. Ce code a fixé des conditions très contraignantes.

Certes, elles ne sont certes pas toutes reprises dans le texte. Je le précise, parce que nous avons évoqué l'amendement que le groupe CRC-SPG défendra tout à l'heure et qui présente un intérêt évident. Toutefois, le fait que cet acte juridique, contraignant en soi, est toujours contenu dans la réglementation française nous permettra de prêter une attention absolue au marché des armes et au contrôle des exportations. Par ailleurs, il est remis chaque année au Parlement un rapport qui recense de manière assez exhaustive les exportations d'armements. Il serait hautement souhaitable que celui-ci, à l'avenir, s'accompagne d'une étude de l'impact des directives sur le marché européen. Il serait également intéressant d'étudier la manière dont la transposition est effectuée ailleurs. La France, qui est la première à transposer, figure donc dans le « wagon de tête » en la matière. Il faudra nous assurer que l'esprit qu'elle adopte pour cette transposition est bien suivi.

Troisièmement, sur le fond, ces directives vont dans la bonne direction et marquent une amélioration par rapport à la situation présente.

La directive sur les transferts intracommunautaires, en simplifiant les procédures, facilitera la vie de nos industriels. Plus, du reste, que la directive elle-même, c'est la décision, à l'occasion de cette transposition, de refondre le système des autorisations qui va alléger les procédures. Même s'il a été revu par un décret en 1992, ce système est plus que cinquantenaire. En effet, la fameuse Commission interministérielle pour l'étude des exportations de matériel de guerre date de 1955, et est donc antérieure au traité de Rome. Ces dispositions vont donc dans le bon sens – cela mérite d'être souligné –, dès lors naturellement que la réduction des délais va de pair avec un contrôle rigoureux a posteriori. Quant à la directive sur les marchés publics de défense et de sécurité, elle harmonisera les procédures de passation des marchés publics dans l'ensemble de tous ces pays – du moins nous l'espérons – et permettra d'offrir à nos industriels l'opportunité de conquérir de nouveaux marchés.

Jusqu'à présent, certains États – le nôtre n'était pas totalement innocent, avouons-le – faisaient un usage abusif

de l'article 346 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, qui autorise une nation – Jean-Pierre Chevènement l'a rappelé –, pour des motifs tenant aux intérêts essentiels de sa sécurité, de se dispenser de toute procédure d'appel d'offres pour l'achat d'armements.

Le fait de limiter le recours à cet article devrait favoriser la mise en concurrence au sein de l'espace économique européen. Il vaut mieux, pour nos industriels, se retrouver en concurrence, y compris avec des industriels américains, plutôt que d'être face à des marchés totalement fermés, ce qui est le cas pour un certain nombre de pays. On peut donc considérer que cette directive constitue un pas en avant, tous nos industriels français et, plus largement, européens devant bénéficier d'une telle mesure. Par ailleurs, ne l'oublions pas, la mise en concurrence a des effets sur les prix et, dans une période où les budgets de défense sont contraints, le fait d'exercer une pression en ce domaine n'est pas en soi une mauvaise chose.

Quatrièmement, la transposition des directives du paquet défense comporte des risques. Ils sont liés à l'absence, que nous regrettons, de clause de préférence communautaire. Malheureusement, nous ne sommes pas seuls et certains de nos partenaires au sein de la Communauté européenne ont un point de vue différent du nôtre à cet égard. En tout état de cause, l'ouverture des marchés de défense à la concurrence risque de déboucher sur un dilemme : soit la fermeture du marché aux seuls producteurs nationaux, soit son ouverture à l'ensemble de la concurrence internationale. Notre amendement tend donc à limiter ce risque. Il n'y aurait absolument aucune raison d'ouvrir notre marché national en l'absence de réciprocité. Je pense notamment au marché américain, qui nous reste à peu près totalement fermé, comme l'actualité vient malheureusement de nous le rappeler à l'occasion de l'appel d'offres pour la fourniture d'avions-ravitailleurs. Il faut donc prendre garde à ce que l'ouverture reste maîtrisée, ce qui est difficile à faire quand on sait que la Commission européenne a une vision très libre-échangiste des choses, vision qui consiste à ouvrir d'abord et à contrôler ensuite.

Or, en matière d'équipements de défense, les investissements se font sur le long terme et ne concernent en général que quelques entreprises. Ainsi, quand vient l'heure de constater les effets, c'est souvent pour enregistrer l'acte de décès des industriels. On dit du reste que nos voisins britanniques sont revenus, en se mordant les doigts, sur la théorie dite du « rapport qualité-prix » – une autre formule existe en anglais –, qui s'est traduite par la disparition de pans entiers de leur industrie de défense. Faut-il dire que, faute d'une clause de préférence communautaire, nous aurons bel et bien une dissymétrie de protection entre le marché nord-américain et le marché européen. Ce sera non pas la « forteresse Europe », mais la « passoire Europe ». C'est un vrai risque ! Il faut aussi craindre l'absence de réciprocité entre les Européens. Par exemple, si nous ouvrons notre marché des véhicules blindés aux producteurs européens – monsieur le ministre, mes chers collègues, vous voyez à quoi je fais allusion –, mais que les autres États ne font pas de même, nous serons les dindons de la farce. C'est un risque à ne pas négliger. Un autre risque était qu'une rédaction un peu imprécise ouvre la porte à des faux nez européens ou à de mauvais Européens qui feraient fabriquer hors d'Europe l'essentiel de leur production. Grâce à l'amendement présenté par M. le rapporteur, qui est devenu celui de la commission, ce danger paraît désormais à peu près écarté.

Cinquièmement, il ne faut pas attendre de ces directives qu'elles fassent avancer l'Europe de la défense, ou alors ce sera à pas comptés. Nous ne pouvons qu'être sceptiques en la matière. Cependant, ces directives constituent un outil supplémentaire, qui sera peut-être modeste : tout dépendra de la façon dont les pays s'en empareront.

Pour que l'équation qui relie la mise en place d'un marché européen de la défense au renforcement d'une base industrielle et technologique de défense européenne se vérifie, il fallait évidemment une clause de préférence communautaire. Son absence ne le permet pas. Pourtant, si elle avait des avantages, une telle clause pouvait aussi présenter des inconvénients. Elle supposait d'accepter d'acheter plus cher au sein de l'espace où

elle se serait appliquée, au profit des industriels qui en auraient bénéficié. Cet inconvénient a paru inacceptable à tous les pays européens, en particulier à ceux qui n'ont pas d'industrie de défense et même, avouons-le, à certains de ceux qui disposent d'une industrie de défense ; je pense aux Britanniques et aux Suédois.

À supposer même que nous eussions réussi à imposer une telle clause à nos amis et voisins européens, cela n'aurait pas pour autant suffi à contribuer à renforcer la politique européenne de sécurité et de défense. Nous le savons bien : si cet outil supplémentaire s'impose, d'autres sont nécessaires. Encore faudrait-il que les efforts en matière de défense soient identiques ou équivalents dans tous les pays de l'Union européenne et qu'ils ne reposent pas de façon disproportionnée sur quelques pays, notamment la France. Par ailleurs, une harmonisation des besoins serait nécessaire – il n'est pas nécessaire de fabriquer trois avions de combat ou d'étudier dix-sept programmes de blindés ! –, tout comme le serait une harmonisation des calendriers et des doctrines d'emploi. Cela concerne aussi nos états-majors : nos politiques ne portent pas l'entière responsabilité de la situation, ils la partagent. Or nous sommes très loin de tout cela.

Dans ces conditions, les directives du paquet défense n'ont que peu de chances d'atteindre les objectifs qu'elles se sont elles-mêmes fixées, en tout cas tels qu'ils apparaissent dans l'exposé des motifs. Dans le meilleur des cas, ces directives augmenteront la concurrence entre producteurs européens et contribueront à une pression à la baisse sur le coût des équipements, ce qui n'est pas rien. Dans le pire des cas – à nous de faire en sorte que cela n'arrive pas –, elles affaibliront les BITD nationales au profit d'une BITD transatlantique. Ce serait grave et sonnerait le glas de l'Europe de la défense, ce que personne d'entre nous ne souhaite. Pour autant, et sous l'engagement que l'application de ces directives fera l'objet d'un contrôle toujours aussi scrupuleux du Gouvernement, le groupe socialiste votera ce texte. Je précise que les sénateurs Verts m'ont fait part de leur opposition à ce projet de loi.



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

## Conventions internationales instituant des partenariats de défense

par **Didier BOULAUD**, sénateur de la Nièvre  
[séance du mardi 1er mars 2011]

**M**es chers collègues, au moment où je préparais cette courte intervention, j'ignorais encore si le ministre qui serait présent parmi nous serait toujours ministre d'État ou seulement ministre tant la situation politique et gouvernementale est devenue confuse, non seulement aux yeux de nos concitoyens et de leurs représentants que sont les parlementaires, mais aussi, hélas ! aux yeux de l'opinion internationale.



Nous venons une nouvelle fois de changer de ministre de la défense et de ministre des affaires étrangères. Sans porter de jugement sur les hommes qui se succèdent ainsi à un rythme endiablé, permettez-moi de regretter la légèreté avec laquelle, au sommet de l'État, sont traités des secteurs aussi importants que celui de la défense ou celui des affaires étrangères. Cette légèreté montre à l'évidence, si cela était encore nécessaire, que seules les orientations et les décisions prises au 55, rue du Faubourg Saint-Honoré ont cours. Peu importe donc, serai-je tenté de dire, de savoir qui occupe les locaux de la rue Saint-Dominique ou ceux du Quai d'Orsay, même si depuis deux jours on tente de nous faire accroire le contraire. Après l'effacement, pour ne pas dire l'évitement, dont a été victime notre diplomatie sous l'« autorité » de M. Kouchner, puis le passage éclair et désastreux que nous venons de vivre au cours des quelques mois écoulés, nous voici avec l'espoir que tout ce charivari va enfin cesser, car, voyez-vous, au risque de vous étonner, même dans l'opposition, nous sommes affectés et meurtris de voir ainsi notre beau pays perdre jour après jour son influence sur la scène internationale, même si nous

n'ignorons certes pas que depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale et, surtout, depuis la fin de la guerre froide la France n'est sans doute plus la grande puissance mondiale qu'elle a été au début du siècle dernier. Mais au moins était-elle, jusqu'à voilà peu encore, entendue et pouvait parfois peser, si ce n'est sur le destin du monde à elle seule, à tout le moins sur certains choix majeurs, notamment au sein du Conseil de sécurité – on l'a vu pour la guerre en Irak –, ainsi que sur le destin de ce continent africain dont nous allons parler dans quelques instants.

Dans le même temps, il convient de s'interroger afin de savoir si un outil de défense affaibli, et même parfois déconsidéré par quelques décisions improvisées, peut encore soutenir efficacement un outil diplomatique dont ce dernier a pourtant tant besoin. Voilà une vraie question qui risque, hélas ! de trouver une réponse que nous ne souhaitons entendre ni les uns ni les autres à brève échéance.

Monsieur le ministre, nous sommes entrés dans le domaine de l'illusion. Pis, nous nous cachons à nous-mêmes la vérité, et ce ne sont pas quelques accords de partenariat, en apparence anodins, qui vont y changer grand-chose !

Nous perdons pied en Afrique, et le mouvement va s'accéléralent. Tout le monde le sait et le dit mezzo voce, mais personne n'ose l'avouer. Ne vous y trompez pas : les Français même les moins au fait des questions internationales le ressentent, et cela ne manque pas d'agir sur la perte de confiance globale à laquelle est confronté notre pays depuis quelques années. Je n'aurai pas la cruauté de revenir sur notre cécité au Maghreb et au Machrek, ou encore au Sahel. Les faits parlent d'eux-mêmes. La responsabilité n'en n'incombe qu'au seul décideur suprême, et non aux multiples lampistes que l'on essaye parfois de jeter en pâture à l'opinion publique.

Quand on prétend sanctuariser comme jamais sous la Ve République le domaine réservé, qui d'ailleurs n'a aucun fondement constitutionnel réel, il faut en assumer la décision jusqu'au bout et ne pas faire porter la responsabilité à d'autres, comme j'ai eu le sentiment que cela était le cas au cours des quelques semaines écoulées.

J'attends toujours, par exemple, que le Gouvernement vienne justifier devant le Parlement l'acte de contrition de la France au Rwanda, acte de contrition porté en l'occurrence par quelqu'un qui à l'époque – il n'est ministre que depuis vingt-quatre heures – n'était nullement habilité par un mandat quelconque que le peuple lui aurait confié.

On pourrait ainsi presque faire le tour de l'Afrique et du Moyen-Orient – Abu Dhabi, Syrie,... – et, hélas ! curieusement constater que tout cela est dépourvu de la moindre cohérence.

On a l'impression que notre action dans le monde est, comme le disait un spécialiste reconnu de ces questions dont je tairai le nom, entre les mains d'un cabinet d'avocats d'affaires. Il ouvre un dossier. Il traite le dossier. Il ferme le dossier. Il range le dossier, il passe à un autre dossier et ainsi de suite, sans jamais établir la moindre relation entre les différents dossiers !

Comment voulez-vous que dans les autres capitales la position française puisse être identifiée ? Mettons-nous à leur place un instant. Par exemple, les capitales arabes n'ont pas encore compris notre retour dans le commandement intégré de l'OTAN, sinon pour y avoir perçu un alignement suiviste et à contretemps sur George Bush « le petit ».

J'observe d'ailleurs que, depuis quelques jours, beaucoup de commentateurs que nous n'avions pas forcément trouvés à nos côtés lorsque le débat s'est ouvert sur ce sujet en reviennent eux aussi.

Quant à la Turquie, grand pays stratégique s'il en est et qui fait d'ailleurs l'objet de toutes les attentions de la part des révolutions en cours dans le monde arabe, elle s'étrangle devant le comportement de la France à son égard.

Inutile enfin d'insister sur ce qu'il est advenu de notre relation avec le Mexique...

Je regardais par curiosité, en préparant cette courte intervention, les documents d'archives du voyage du général de Gaulle et son discours de Mexico ainsi que celui du Président Mitterrand à Cancún et je me demandais, avec une peine réelle, « qu'avons nous fait de tout cela ? ».

Monsieur le ministre, tout cela va se payer et je crains que l'addition ne soit, hélas ! de plus en plus « salée » pour la France.

Aujourd'hui, vous nous présentez quatre accords de partenariat de défense avec le Gabon, le Cameroun, le Togo et la République centrafricaine. Nous n'allons pas nous en plaindre, puisque nous avons réclamé un tel débat depuis longtemps. De surcroît, c'était un engagement figurant dans le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale que d'y associer enfin le Parlement. D'autres accords sont encore en discussion et devront, une fois finalisés, être aussi soumis à notre approbation. On aurait peut-être pu attendre qu'ils soient tous signés pour tenir ce débat, mais certaines signatures risquent sans doute de se faire désirer... Outre le fait qu'ils entérinent, pour certains, le repli de notre pays sur le continent africain et qu'ils marquent notre souhait de voir l'Union européenne s'y investir plus largement, on peut toutefois s'interroger sur l'opportunité politique de ces accords. Car la question est bien, au travers de tels accords, de savoir quels signaux nous envoyons aux peuples africains.

On peut se demander si les coopérations militaires sont actuellement le bon vecteur de la France en Afrique, au moment où l'on ferme nos frontières à double tour, sous la pression du Front national. Alors que nous apportons notre soutien aux armées de ces pays, ne serions-nous pas en train, dans le même temps, de négliger les revendications sociales et politiques, notamment dans le domaine des libertés, de leurs peuples ? Nous venons pourtant d'être payés pour y être plus attentifs au Maghreb.

Enfin, doit-on faire aveuglément confiance à certains gouvernements pour établir ces partenariats ? Je pense en particulier au Gabon et à la République centrafricaine.

Il ne nous semble pas opportun de ratifier aujourd'hui les accords qui concernent ces pays, au vu de leur situation politique intérieure actuelle. Il en est de même à l'égard du Togo et du Cameroun.

En effet, au Gabon, lors de la dernière élection présidentielle, des voix s'étaient élevées pour s'inquiéter d'un résultat qui désignait comme chef de l'État un candidat choisi par moins de la moitié de la population. Et plus récemment, la modification de la Constitution laisse craindre un report des élections législatives prévues en 2011. On assiste depuis à une rapide dégradation du climat politique, avec, notamment, la formation d'un gouvernement alternatif et la dissolution de l'Union nationale. Dans un tel contexte, seules des élections nationales incontestables seraient susceptibles de donner une légitimité au gouvernement de ce pays. Il ne saurait y avoir de démocratie réelle sans non seulement une opposition autorisée et respectée, mais également un système électoral qui donne à chaque homme et à chaque femme une voix de valeur équivalente. Le mode de scrutin actuel et le découpage des circonscriptions ne permettent pas le respect de ces principes démocratiques.

Pour ce qui concerne la République centrafricaine, là aussi, on peut légitimement s'interroger sur la situation intérieure, après la proclamation des résultats de l'élection présidentielle et du premier tour des élections législatives qui ont eu lieu le 23 janvier dernier. En effet, les principales forces d'opposition, regroupées au sein du Collectif des forces du changement, ou CFC, n'ont eu d'autre choix que d'appeler au boycott du second tour des élections législatives qui se déroulera le 20 mars prochain. On peut d'ailleurs s'étonner du soutien manifeste des autorités françaises à ces résultats : le Quai d'Orsay s'est en effet contenté de prendre note de la réélection du président sortant dès le premier tour, en dépit des nombreuses irrégularités dénoncées tant par les observateurs indépendants, notamment européens, que par les principales forces d'opposition : bureaux de vote fictifs, listes électorales truquées, électeurs porteurs de plusieurs cartes.

Monsieur le ministre, les principes démocratiques ne sauraient être à géométrie variable. Il ne saurait y avoir deux poids deux mesures, en Afrique comme ailleurs. Partout, la France doit défendre le droit, la démocratie et la justice.

C'est ce que j'ai cru entendre avant-hier soir à la télévision. Or le népotisme du régime Bozizé est particulièrement caricatural. Outre le président élu au premier tour, son épouse, deux de ses fils, son neveu, son cousin et de nombreux autres proches ont été élus députés dès le premier tour.

J'espère que les télex de l'ambassadeur de France à Bangui informant le Gouvernement de ces faits sont arrivés jusqu'au Quai d'Orsay, sinon il risque d'y avoir de la mutation dans l'air...

Notre inquiétude peut être élargie et viser le fonctionnement démocratique à la fois au Cameroun et au Togo, même si les dernières consultations électorales qui ont eu lieu dans ces pays sont un peu plus anciennes.

Monsieur le ministre, quand bien même je disais tout à l'heure que les accords de partenariat de défense dont il nous est demandé aujourd'hui d'autoriser l'approbation pouvaient paraître anodins et même si les principes proclamés qui les guident sont satisfaisants – adapter les accords de défense existants aux réalités du temps présent en tenant le plus grand compte de la volonté des pays africains, afin d'établir un nouveau partenariat en matière de sécurité ; agir en toute transparence, en rendant ces accords publics et en impliquant réellement notre Parlement comme c'est désormais le cas, en espérant qu'il en aille de même pour les parlements des pays partenaires ; aider l'Afrique à bâtir son propre dispositif de sécurité collective ; faire de l'Union européenne un partenaire majeur de l'Afrique en matière de paix et de sécurité –, il convient toutefois de s'assurer que ces principes s'appliquent bien à ces accords. Et j'insiste en particulier sur le premier d'entre eux : la prise en considération de la volonté des pays africains. Il ne s'agit pas que notre volonté de partenariat soit confisquée par des autorités mal élues et/ou illégitimes.

Ainsi, pour aider l'Afrique à bâtir son propre dispositif de sécurité collective, nous aimerions connaître le détail du diagnostic de sécurité, l'état des menaces, pays par pays, et les solutions proposées par la France et par l'Union européenne. Or nous ne voyons aucun plan d'ensemble en la matière. On navigue un peu à la godille. On en revient à mon avocat d'affaires évoqué précédemment.

Pour finir, « faire de l'Union européenne un partenaire majeur de l'Afrique en matière de paix et de sécurité » est certes un objectif louable, mais nous souhaiterions disposer, avant d'aller plus loin, d'un bilan précis du dispositif RECAMP – Renforcement des capacités africaines de maintien de la paix –, de l'action de l'Union européenne en Afrique en matière de sécurité. Notre interrogation semble en effet légitime quand on observe l'essor d'AQMI sur le continent. D'une manière générale, nous considérons que nous manquons, malgré tout, d'informations importantes pour adopter ces accords instituant de nouveaux partenariats : nous ne connaissons pas, en particulier, l'état des négociations sur des accords de partenariat avec les organisations régionales, aucun point sur l'analyse du dispositif français en termes de coûts complets – surcoût des forces, permanentes et tournantes, coût des rotations, entretien des infrastructures, transport, loyer des bases, impositions locales, etc. – n'a été réalisé, et nous ne connaissons pas non plus l'état des engagements capacitaires résultant des accords de défense conclus avec les États du Golfe.

Avant de conclure, je souhaite vous interroger, monsieur le ministre, sur quelques points particuliers auxquels M. le rapporteur a fait allusion et qui concernent également l'Afrique, même s'ils ne visent pas directement les quatre accords dont nous débattons cet après-midi. En effet, il nous semble que la politique que la France doit mener en Afrique se doit d'être une politique globale, notamment au regard de l'histoire qui unit notre pays à ce grand continent si proche, si essentiel pour notre avenir.

Peut-on aujourd'hui aborder ces accords de la même façon que par le passé, après avoir constaté depuis quelques années la montée du terrorisme lié à la mouvance AQMI ?

Mes interrogations sont simples.

Premièrement, quelle place est consacrée au renseignement dans ces partenariats ? Je n'ai pas trouvé grand-chose, et pourtant il y a là matière et urgence à renforcer nos coopérations. Deuxièmement, qu'en sera-t-il, dans l'avenir, de notre déploiement en Afrique, en raison de la forte diminution de la présence militaire française permanente qui contribuera à changer la nature de nos relations avec les États africains concernés ?

Eu égard à l'état du budget de la défense après les passages Alliot-Marie, Fillon et Sarkozy, il paraît inévitable de s'attendre à de nouvelles réductions. Cela nous conduit à nous interroger réellement sur la réalité de l'investissement en Afrique promis par le Gouvernement. La future révision obligée du Livre blanc se fera-t-elle « sur le dos » de notre présence en Afrique ?

Troisièmement, est-il, par exemple, envisageable de reconsidérer l'effort porté vers Abu Dhabi, point également évoqué par M. le rapporteur, alors que nous manquons cruellement de moyens en Afrique subsaharienne, particulièrement au Sahel, où nous sommes affrontés directement à AQMI ? Faut-il rappeler que la décision d'implanter la base française d'Abu Dhabi s'est faite sans concertation, que le Parlement a été écarté du débat et que l'on s'interroge encore aujourd'hui sur l'empressement du chef de l'État à mettre la France en position aussi avancée face à l'Iran ? Que cherche-t-on réellement ? À être plus royalistes que les Américains sur ce sujet ? Mesure-t-on les risques qu'une telle attitude ferait prendre à notre pays en cas de crise majeure dans cette région ?

Quatrièmement, qu'en sera-t-il également de notre présence en Côte d'Ivoire, alors que la situation est en train de se dégrader dangereusement de jour en jour ?

Cinquièmement, qu'en sera-t-il au Tchad, alors que le Président Déby manifeste des signes d'impatience quant au maintien de la mission Épervier, en place depuis 1986 ?

Ce sont autant d'interrogations que l'on ne saurait passer sous silence si l'on veut retrouver de la cohérence à notre présence en Afrique. Par ailleurs, nous ne saurions ignorer qu'existent d'autres accords, dont certains très anciens, de coopération certes, et non pas de défense, qui lient la France à d'autres pays africains : le Bénin, le Burkina Faso, la Guinée équatoriale, le Mali, le Niger, et, justement, le Tchad. Ne serait-il pas temps et opportun de les remettre aussi à plat, notamment ceux qui ont été passés avec les trois derniers pays cités, au vu de la situation dans le Sahel ?

Monsieur le ministre, vous l'aurez compris, la présentation de ces quatre accords est une occasion unique de poser le problème du lien qui unit la France à l'Afrique.

Ce lien a besoin d'être rénové, dépouillé des oripeaux fanés de la Françafrique, d'autant plus que la société africaine elle-même est en train de changer. Avant 2002, avait été esquissée, dans le contexte difficile de la cohabitation, une autre vision de la relation avec l'Afrique. Or la politique de M. Sarkozy, hésitant en permanence entre normalisation et interventionnisme, s'est ancrée de nouveau dans des logiques traditionnelles ; elle est marquée par un soutien appuyé à des régimes douteux du pré carré ; elle renoue avec les accents paternalistes, et j'en veux pour preuve l'inacceptable discours de Dakar, sur « l'Homme africain jamais entré dans l'Histoire ».

Je crains, hélas ! que ce ne soit la France qui, elle, sorte de l'histoire de l'Afrique.

C'est la raison pour laquelle les membres du groupe socialiste se prononceront contre les quatre accords qui nous sont proposés. Pour autant, ceux-ci seront adoptés, et il restera malgré tout à les évaluer en permanence à la lumière de la politique africaine du Président Sarkozy qui est loin de nous satisfaire, je viens de le dire.

Une très grande prudence s'impose donc. Nous jugerons aux actes.

# Intervention . . .

## Conventions internationales instituant des partenariats de défense

par Jean-Etienne ANTOINETTE, sénateur de la Guyane

[séance du mardi 1er mars 2011]

**M**adame la présidente, monsieur le ministre, monsieur le président de la commission, monsieur le rapporteur, mes chers collègues, le vote de ces quatre projets de loi pose, à l'heure actuelle, un grave problème d'opportunité. Je pense que le moment est mal choisi pour envoyer en direction de l'Afrique un signal diplomatique de soutien militaire, car l'engagement de la procédure interne de ratification de ces traités de défense n'est pas autre chose.



La qualité de ces conventions n'est pas réellement en cause, même s'il faut regretter que la dynamique de transparence engagée ne tienne pas toutes ses promesses.

En effet, il faut saluer le progrès réel que constitue l'association du Parlement à l'entrée en vigueur de ces accords de partenariat de défense.

La révision des accords de défense conclus à la suite des indépendances apparaît depuis longtemps nécessaire : les besoins de nos partenaires africains et ceux de notre défense nationale, ainsi que les menaces auxquelles nous devons faire face ont considérablement évolué depuis cinquante ans. Toutefois, on ne peut que regretter que seules quatre des huit conventions de défense soient ce soir discutées, que notre présence militaire au Tchad ne soit pas abordée à l'occasion de ces nouveaux traités et que les accords de coopération avec le Bénin, le Burkina Faso, le Mali, le Niger et la Guinée équatoriale n'entrent pas dans le champ d'une discussion générale.

S'il faut adapter aux contraintes contemporaines la présence française en Afrique, cela ne peut se faire sans une vision stratégique à l'échelle du continent, et non en tronquant la discussion. Fondus à partir du même moule, ces traités engagent véritablement la présence de la France en Afrique et donnent à voir le rôle qu'elle entend y tenir. Dans le Livre blanc Défense et Sécurité nationale, qui doit être révisé en 2012, certaines pistes sont bien proposées, mais elles ne donnent pas entière satisfaction dans l'éclairage que ce document apporte aux conventions qui nous sont présentées.

La première piste est la volonté française de transformer l'action bilatérale en un engagement multilatéral. Cela paraît de nature à renforcer la légitimité des interventions militaires, en plus d'en partager le coût financier. Il est certain que tout recours à la force ne peut se faire que dans le cadre d'une résolution du Conseil de sécurité des Nations unies.

L'inscription de ces traités de partenariat de défense dans la relation stratégique Afrique–Union européenne traduit également une conception rénovée de la place de la France dans les questions militaires en Afrique. De même, le soutien que la France puis l'Europe apportent à l'appropriation par les organisations régionales africaines de la gestion des opérations de défense, de sécurité et de maintien de la paix est encore un signe fort du renoncement à l'action unilatérale de la France. Mais, alors que vous nous proposez de restreindre encore davantage les forces françaises stationnées en permanence sur le sol africain, vous ne devez pas renoncer à notre responsabilité à l'égard de ces pays amis.

La jeune Union africaine a montré les limites de sa capacité d'intervention : la préparation des troupes, les capacités de transport, de commandement et de planification font défaut, alors que les réticences politiques sont un obstacle à toute gestion efficace par les États africains des crises africaines.

L'action de l'Union européenne connaît également ses difficultés propres : si les Vingt-Sept sont la première source d'aide au développement de l'Afrique et le premier partenaire économique, les opérations extérieures de l'Union sont le fruit non pas d'une stratégie préétablie, mais de l'impulsion donnée par un État membre.

La volonté de la France sera-t-elle toujours aussi présente ? Quelle stratégie à l'échelle du continent se dessine pour la France ? Un désengagement plus ou moins subi par la contrainte budgétaire ou une réelle implication dans le programme de renforcement des capacités africaines de maintien de la paix ? Une nouvelle fois, le détail de chaque accord ne permet pas de lire une stratégie d'ensemble. Ainsi, dans chacun de ces traités, la formulation du premier alinéa de l'article 4 déterminant le domaine de coopération visée en matière de défense et de sécurité laisse perplexé.

Si, avec le Gabon, la coopération vise au renforcement des capacités humaines, techniques et logistiques, aucune indication de la sorte n'est précisée pour la coopération avec le Cameroun. Concernant le Togo et la République centrafricaine, la liste de ces domaines de coopération semble beaucoup plus ouverte, au point qu'il est possible de penser que l'énumération qui suit n'est pas limitative. Que doit-on comprendre ? Il y aurait davantage de militaires gabonais admis dans nos écoles de formation militaire française que de militaires camerounais ? La liste ouverte dans les conventions conclues avec le Togo et la République centrafricaine laisse-t-elle place à une aide des forces françaises en cas d'agression extérieure ou de troubles intérieurs dans ces deux États ? Si cette dernière utilisation de nos capacités militaires semble écartée – la révision des anciens accords d'assistance étant en partie fondée pour revenir sur cette possibilité –, il ne faudrait pas que l'interprétation de ces nouveaux traités au regard des objectifs très généraux du partenariat rende possible l'ingérence militaire de la France. Malgré la position réitérée depuis trente ans et consistant en l'appréciation par les autorités nationales de l'opportunité de mettre en œuvre la clause d'assistance, il reste qu'une telle ingérence était possible et l'on sait qu'il n'est nul besoin d'invoquer de telles clauses pour intervenir dans des affaires intérieures, comme ce fut le cas quelques jours avant le discours présidentiel du Cap de février 2008, qui lançait le processus de négociation de ces nouvelles conventions avec le soutien déterminant du régime d'Idriss Déby au Tchad.

Il reste donc de nombreux points à éclaircir. Or l'actualité africaine nous oblige à prendre le temps de cette réflexion et d'explication nécessaires à la politique de la France en Afrique.

Le monde du sud de la méditerranée au Golfe persique est en ébullition, les peuples secouent le joug des tyrannies. Or la Tunisie, la Libye et l'Égypte sont – ai-je besoin de vous le rappeler ? – des pays africains. Au sud du Sahara, les peuples sont également portés par le mouvement d'espérance et de libération né sur les rives de la méditerranée. Leur succès est moins visible, l'attention médiatique peu soutenue. Pourtant, au Gabon par exemple, les mouvements d'opposition au régime du Président Ali Bongo existent, les manifestations des 5 et 8 février ont été réprimées, le chef de l'opposition André Mba Obame, candidat malheureux à l'élection très controversée de 2009, et ses conseillers se sont réfugiés dans l'enceinte du PNUD – Programme des Nations unies pour le développement – par peur de se faire arrêter par les forces du Président Bongo.

En République centrafricaine, les pratiques du Président Bozizé sont flagrantes, tout comme les graves manquements aux principes démocratiques des votations de janvier et février derniers. L'emprise des régimes du Cameroun, de la République centrafricaine, du Gabon et du Togo est toujours aussi forte, mais il n'est pas possible de garder les yeux fermés sur les manquements graves et répétés qu'ils portent aux principes démocratiques et à la garantie des droits et des libertés dont la France se prétend la garante.

Une immense chance est à saisir : les révolutions africaines ne se font pas en brûlant un drapeau américain ou français. Les peuples se soulèvent contre leurs oppresseurs et non contre une puissance étrangère.

L'outil du diplomate est le choix du mot juste, la compréhension de l'autre, afin de faire converger les points de vue.

Monsieur le ministre, mes chers collègues, n'envoyons pas un message de soutien militaire aux dirigeants des pays qui bafouent les principes démocratiques. Associons plutôt nos peuples à la quête de liberté qui gagne l'Afrique !

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

## Élection des députés par les Français établis hors de France Transparence financière de la vie politique

Adoption d'un projet de loi organique, d'un projet de loi et d'une proposition de loi

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

[séance du mercredi 2 mars 2011]

**M**onsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, un récent sondage indiquait que les Français n'avaient plus confiance dans leurs élus. Cette défiance n'est pas nouvelle, elle n'est d'ailleurs pas propre à notre pays, mais elle révèle une faille dans notre démocratie fondée sur la représentation. Cette situation tient sans doute à plusieurs causes. Les Français ne croient plus aux politiques publiques, qui n'apportent pas de solution à leur recherche d'un emploi, d'un logement, et qui ne leur offrent aucun avenir, ni pour eux-mêmes ni pour leurs proches. Ils ont aussi l'impression – et cela nous concerne directement – que la vie politique appartient à un autre monde, dans lequel les règles ne seraient pas les mêmes selon que l'on est puissant ou misérable. En outre, un grand nombre de Français méconnaît le travail que les élus accomplissent et en ont parfois une vision caricaturale.



Les textes examinés aujourd'hui modernisent et simplifient de nombreuses dispositions électorales. Ils aménagent les règles existantes plutôt qu'ils ne les transforment. Ils n'ont pas pour ambition de se confronter aux modes de scrutin, notamment à la question de la représentativité du Sénat, et donc de l'égalité des suffrages, qu'il faudra un jour poser. Toutefois, sans d'ailleurs que leurs auteurs l'aient voulu, ils ouvrent un large débat qui va nous occuper dans les prochaines années : comment réconcilier les Français et leurs élus ?

Vous me permettrez de m'y attarder quelques instants.

En fait, ce débat a été initié depuis maintenant plus de vingt ans par les différentes lois sur le financement des partis politiques et des campagnes électorales, scandées par des scandales. La France a été le dernier pays européen à se doter d'une législation de ce type. Il aura fallu voter onze lois, entre 1988 et 2006, pour combler ce retard.

Aujourd'hui, ce débat se poursuit, poussé par d'autres scandales qualifiés de « conflits d'intérêts » ou de confusion entre l'intérêt général et les intérêts particuliers. La démission de M. Éric Woerth a posé la question de savoir si l'on pouvait cumuler à la fois les fonctions de trésorier d'un parti politique et celles de ministre du budget. La démission, ce week-end, de Mme Alliot-Marie a montré que, désormais, les fonctions ministérielles imposaient une retenue, y compris dans la sphère privée.

La particularité française consiste à appliquer aux conflits d'intérêt un traitement pénal qui repose sur la prise illégale d'intérêts. À cet égard, la situation française est paradoxale : si nous disposons d'un arsenal juridique extrêmement répressif, la pratique en matière de sanctions est plutôt bienveillante, en tout cas plus complaisante qu'ailleurs. Ainsi, à l'occasion d'un déplacement à Berlin, mardi dernier, avec M. le président Hiest, nous avons constaté une plus grande sévérité dans la pratique, alors que la législation allemande est moins contraignante.

Comment allons-nous réduire cet écart qui contribue à la méfiance de l'opinion ? Au fond, comment pouvons-nous prévenir plutôt que réprimer ? L'une des voies que la mission sénatoriale explore est celle de la transparence. La transparence est selon moi l'enjeu premier de ces textes. Elle est évidemment un impératif absolu en matière électorale. Elle conditionne à la fois la sincérité du scrutin et la confiance de l'électeur.



Cette transparence suppose des règles claires. Qui peut se présenter à une élection ? Notre régime des inéligibilités et des incompatibilités est aujourd'hui obsolète, comme l'a souligné M. le rapporteur. Le code électoral vise encore aujourd'hui les inspecteurs des lois sociales en agriculture, lesquels n'existent plus ! Une actualisation de notre régime est donc nécessaire.

La transparence suppose également des sanctions claires. Or ces sanctions sont aujourd'hui confuses. En cas de compte de campagne non conforme ou de non-respect des règles, des décisions différentes seront prises en fonction des juridictions.

Le Conseil d'État ne prononcera l'inéligibilité d'un candidat aux élections locales que si ce dernier n'est pas de bonne foi. En outre, la jurisprudence en la matière est complexe, comme l'a rappelé M. le rapporteur tout à l'heure. Devant une irrégularité identique, le Conseil constitutionnel sera tenu – c'est le terme qu'il emploie constamment –, du fait des textes que le Parlement a votés, de prononcer l'inéligibilité du candidat, que celui-ci soit ou non de bonne foi. Un candidat aux élections législatives a ainsi été déclaré inéligible – il avait été élu – uniquement parce qu'il avait réglé personnellement ses frais de déplacement, ce que la loi interdit. Un mandataire est nécessaire.

Il faut avancer dans ce domaine. À cet égard, nous avons fait des propositions dans le cadre du groupe de travail sur le droit des campagnes électorales. Nous pensons en particulier que l'inéligibilité ne peut pas être automatique. Il faut sanctionner l'intention frauduleuse, non la simple erreur. La commission des lois a également souhaité ce matin que soit pris en compte le respect des règles en matière de financement des campagnes électorales. Nous y reviendrons lors de l'examen des articles. La réforme de l'inéligibilité, cela a été dit, ne va pas passer comme une lettre à la poste. Nous devons nous expliquer devant l'opinion publique une nouvelle fois, et ce avec beaucoup de netteté. Nous devons lui dire qu'il ne s'agit ici que d'appliquer des principes auxquels nous sommes très attachés.

Premier principe : aucune peine ne peut être automatique, conformément à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Il faut s'en réclamer dans ce cas, comme nous le faisons constamment.

Deuxième principe : toute peine doit être proportionnelle à la gravité des faits. Qui pourrait ne pas être d'accord avec cette évidence ?

Troisième principe, et nous y sommes très attachés : une peine doit être prononcée par un juge. En l'espèce, ce sera évidemment le juge de l'élection, même si un encadrement du pouvoir d'appréciation judiciaire est prévu.

Si le candidat est de bonne foi, il ne sera pas condamné à une peine d'inéligibilité. À l'inverse, en présence d'un voyou – permettez-moi d'utiliser ce terme – qui aurait fraudé financièrement ou électoralement, nous sommes favorables à une sanction exemplaire : le juge doit pouvoir mettre le candidat hors jeu de la vie politique en prononçant une inéligibilité étendue à toutes les élections. Une telle disposition est nécessaire. Aujourd'hui, pour un euro de trop, un candidat peut être déclaré inéligible, alors qu'un candidat qui cache des bulletins dans ses chaussettes peut continuer de sévir à l'occasion d'autres scrutins !

La transparence doit également se prolonger une fois l'élection acquise. En France, les candidats – les parlementaires et un certain nombre d'élus locaux – sont soumis à l'obligation de déclarer leur patrimoine. C'est très bien. Le non-respect de cette obligation est sanctionné d'une peine d'inéligibilité d'un an. C'est le minimum. En revanche, la Commission pour la transparence financière de la vie politique n'a aucun moyen de sanctionner un candidat dont la déclaration serait totalement farfelue, substantiellement fautive. On peut déclarer n'importe quoi et ne pas être sanctionné ! Tout cela ne peut évidemment pas durer. Le code électoral prévoit même que l'altération de la vérité en cas de déclaration complètement fantaisiste ne constitue pas un faux au sens pénal. Le législateur a ainsi inventé le droit au mensonge pour lui-même... Il est temps d'en finir avec ces petits arrangements. La commission des lois de l'Assemblée nationale a souhaité qu'une telle dissimulation volontaire et significative soit constitutive d'une infraction pénale, réprimée par une peine d'emprisonnement de deux ans prononcée par le juge pénal. Toutefois, M. Jacob, relayé par M. Copé, a déposé un amendement tendant à revenir sur la création de ce délit spécifique. Il était inconcevable d'aller jusqu'à menacer d'emprisonnement un candidat ayant fait une fautive déclaration. Cet amendement a réveillé les passions à l'Assemblée nationale, où il a donné lieu à des débats très animés.

Je le dis franchement : je ne comprends pas la frilosité de la commission des lois du Sénat. Pourquoi s'obstine-t-elle à vouloir se caler sur la position du président du groupe UMP de l'Assemblée nationale ? Pour quelles raisons ? Le fait pour un élu de fournir une déclaration mensongère ne peut pas être admis par nos concitoyens ! Nous avons un devoir d'exemplarité. Le non-respect de nos devoirs doit donner lieu à une incrimination spécifique. Nous voterons donc tout amendement tendant à restaurer une peine d'emprisonnement.

La transparence ne peut pas s'arrêter aux portes du Sénat. Le groupe de travail sur le droit des campagnes électorales a proposé à l'unanimité d'étendre le compte de campagne aux élections sénatoriales. Nous le savons : cette disposition fait débat dans tous les groupes. Pourquoi le cacher ? Elle est pourtant incontournable. Comment justifier que les sénateurs imposent le compte de campagne à presque toutes les élections sauf à l'une d'entre elles : la leur ? Pourquoi tout le monde, sauf nous ? Bien sûr, de nombreux arguments nous sont opposés, entre autres la spécificité du Sénat. Ces mêmes arguments ont dû être avancés lorsqu'il s'est agi de réduire de neuf ans à six ans la durée du mandat sénatorial. Je pense qu'ils n'étaient pas davantage valables.

Une autre question a fait l'objet de nombreuses discussions. Le texte qui nous est soumis réduit à dix-huit ans l'âge d'éligibilité des députés. Par ricochet, il conduit à permettre d'être candidat à ce même âge aux élections européennes ou même à l'élection présidentielle. Le Sénat doit-il en tirer des conclusions en ce qui le concerne ? Il est vrai que, constitutionnellement, les sénateurs sont les représentants des collectivités territoriales, sauf que, juridiquement, nul n'est obligé de disposer d'un mandat local pour être élu au Sénat. Il y a là une petite contradiction. Il me semble que nous devons nous aussi progresser sur ce sujet et nous poser cette question de bon sens : faut-il être plus sage pour être sénateur que Président de la République ?

Je sais que cette question est délicate. Peut-être pouvons-nous considérer que, pour des raisons de principe, il ne peut y avoir une différence aussi nette. Pour notre part, nous nous rallierons à l'âge canonique de vingt-quatre ans proposé par M. le rapporteur. Nous le ferons avec toute la sagesse que nous confère notre statut de sénateur !

Pour terminer, je voudrais aborder une question non pas taboue, mais qui est toujours traitée avec prudence, question que j'ai déjà évoquée en commission.

Nous proclamons tous notre volonté de transparence et d'égalité entre les candidats, mais nous acceptons l'opacité et l'inégalité en ce qui concerne la réserve parlementaire. Selon qu'un parlementaire appartienne à un groupe ou à un autre, à une commission ou à une autre, selon qu'il soit en campagne électorale ou non, il se voit déléguer le pouvoir de distribuer des subventions dont le montant varie, si j'ai bien compris, de un à dix. Si nous voulons de la transparence et de l'égalité, commençons par nous occuper de nos affaires et par mettre fin à ce véritable scandale que constitue dans nos assemblées l'inégalité profonde entre les parlementaires face à la réserve parlementaire.

Je sais que des progrès ont été accomplis, mais il manque toujours l'essentiel : la transparence et l'équité.

Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, j'ai commencé mon propos en évoquant le décalage qui existe entre les Français et leurs élus. Je terminerai en disant que ce décalage repose malheureusement parfois sur une méconnaissance du travail de l'élu.

Il repose également sur un antiparlementarisme qui est toujours un peu présent, mais parfois aussi sur des réalités et des scandales. Il ne doit jamais naître d'une complaisance que nous aurions envers nous-mêmes.

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

## Élection des députés par les Français établis hors de France Transparence financière de la vie politique

Adoption d'un projet de loi organique, d'un projet de loi et d'une proposition de loi

par Jean-Pierre MICHEL, sénateur de la Haute-Saône

[séance du mercredi 2 mars 2011]

**M**onsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, au-delà des dispositions qui reprennent les préconisations de certains rapports et ne posent pas véritablement de problème ou des dispositions concernant l'élection des députés représen-



tant les Français résidant hors de France, que mes collègues aborderont tout de suite après moi, ces trois textes posent en fait une question importante qui trouve un écho certain dans l'opinion publique, relayé par les médias : les parlementaires sont-ils, oui ou non, des citoyens comme les autres ?

À entendre certains d'entre vous, chers collègues de la majorité, tel ne serait pas le cas. Pourtant, nous devons être soumis aux mêmes règles que les autres Français ! Une deuxième question, que j'évoquerai ensuite, est sous-jacente à ces textes : les sénateurs sont-ils des êtres à part au sein du Parlement ?

Mon collègue Alain Anziani a exposé longuement la position de notre groupe sur le premier point. Lorsqu'un parlementaire présente des documents inexacts sciemment, et donc de mauvaise foi, afin de cacher la vérité, cela s'appelle, tout simplement, un faux en écriture. Or ce dernier est puni par le code pénal. Je sais bien – M. le rapporteur l'a souligné en commission – que le projet de loi relatif à l'élection des députés institue une nouvelle incrimination spécifique, destinée peut-être à clarifier la jurisprudence de la Cour de cassation, qui à mon avis est erronée, car une sanction aurait déjà été possible sur le chef de faux.

Toutefois, pourquoi prévoir des sanctions différentes ? Nous estimons qu'elles doivent être identiques pour tout le monde, avec la même peine d'emprisonnement ; nous déposerons d'ailleurs des amendements en ce sens, et le sort qui leur sera réservé conditionnera très largement notre vote sur ces textes.

Cette peine de prison ne serait vraisemblablement pas prononcée de façon ferme, mais elle montrerait que le parlementaire commettant un faux est jugé de la même manière que, par exemple, un chef d'entreprise – puisque vous vous référez souvent à ce modèle, chers collègues de la majorité ! –, qui déposerait de faux bilans ou ferait de fausses déclarations.

Si, monsieur le président de la commission. C'est exactement la même chose. Si ces textes concernent surtout l'Assemblée nationale, un certain nombre de leurs dispositions renvoient au Sénat.

Au cours des travaux en commission, nous avons examiné plus particulièrement les aspects qui concernent notre assemblée. Nous sommes d'accord avec certaines de ces dispositions, qui permettent des avancées, comme l'obligation qui nous sera faite désormais de présenter un compte de campagne pour les élections sénatoriales.

Néanmoins, ce point suscite de ma part une affirmation et une question. Premièrement, et j'y insiste ici, à quelques mois d'un renouvellement du Sénat, la loi interdit formellement à un élu de se servir des facilités que lui donne un mandat pour en briguer un autre. Or, au sein de notre assemblée, de nombreux élus bénéficient des moyens matériels liés aux fonctions exécutives territoriales qu'ils cumulent avec leur mandat parlementaire. Il faut donc les avertir que la loi doit s'appliquer et qu'elle est de nature pénale.

Deuxièmement, comme l'a souligné également mon collègue Alain Anziani, se pose le problème de la réserve parlementaire. En la matière, je crois que nous devons arriver à une parfaite transparence, qui assure une véritable égalité entre nous. Même si nous pouvons accepter que ceux d'entre nous qui exercent des fonctions importantes bénéficient d'un « petit plus », la règle générale de la transparence doit être rappelée, me semble-t-il.

Par ailleurs, l'abaissement à 24 ans de l'âge d'éligibilité aux fonctions sénatoriales me semble un compromis acceptable qui, à mon avis, comme tous les compris, sera provisoire. En effet, l'âge de 18 ans est tout de même celui qui conditionne l'éligibilité à toutes les autres élections, y compris la présidentielle.

Il faut sans doute plus de sagesse et d'expérience pour être sénateur que Président de la République... Nous avons peut-être aujourd'hui une illustration in concreto de ce principe !

On peut admettre, en effet, qu'une certaine expérience est nécessaire pour être élu dans une chambre de réflexion, qui joue un rôle d'apaisement par rapport à l'Assemblée nationale.

Néanmoins, toutes ces dispositions sont notoirement insuffisantes. Et si l'on veut rendre plus transparent, plus juste et plus poche de celui des députés le statut des sénateurs, et mettre sur le même plan l'Assemblée nationale et le Sénat, le problème de la démocratisation de notre assemblée se pose, et plus particulièrement celui de l'égalité des suffrages de nos électeurs !

Aujourd'hui vient à l'esprit une question totalement saugrenue : en septembre 2011, le Sénat changera-t-il de majorité ?

Non, cher collègue, mauvaise question, parce que, si l'on examine le corps électoral aujourd'hui et que l'on anticipe quelque peu ses évolutions, notamment en prenant pour base la situation qui apparaîtra au début du mois d'avril prochain, on s'apercevra qu'il est très majoritairement à gauche. Or, par une injustice flagrante, les élus des toutes petites communes des départements ruraux ont un poids considérable par rapport à celui des villes et des agglomérations !

On verra qu'il existe dans notre pays, comme dans la Grande-Bretagne du XVIIIe siècle, des « bourgs pourris », à cause desquels la majorité sénatoriale ne sera peut-être pas en septembre prochain ce qu'elle devrait être.

À l'évidence, il y a encore beaucoup de chemin à parcourir et bien des réformes à voter. Je pense notamment, bien entendu, au retour au scrutin proportionnel dans les départements élisant trois sénateurs, que vous vous êtes empressés de supprimer, chers collègues de la majorité, avant même qu'il ait pu être appliqué.

Certaines, y compris au sein de mon groupe, craignent une banalisation du Sénat, qui perdrait sa spécificité, ce qui menacerait son existence même.

Toutefois, mes chers collègues, de droite comme de gauche, ne soyez pas si frileux ! C'est là une vue erronée. Au contraire, le Sénat a tout à gagner à apparaître comme une institution transparente, le principe de l'égalité du suffrage étant respecté pour l'élection de ses membres.

En fait, notre existence tient non pas à ces aspects, mais, bien plutôt, à notre production législative. On le voit, on le lit, on le sait : cette dernière est aujourd'hui souvent attendue et appréciée. Je pense notamment aux textes qui sont issus des travaux de la commission des lois – son président, ici présent, ne l'ignore pas –, qui infléchit et corrige certains excès dus au fait majoritaire à l'Assemblée nationale. C'est ce travail qui fait notre force et qui justifie le bicamérisme.

# Intervention . . .

## Élection des députés par les Français établis hors de France Transparence financière de la vie politique

Adoption d'un projet de loi organique, d'un projet de loi et d'une proposition de loi

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

[séance du mercredi 2 mars 2011]

**M**onsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, je ne vous surprendrai pas en centrant mon intervention sur l'examen des dispositions relatives à l'élection des députés représentant les Français établis hors de France. Je note d'ailleurs l'excellente suggestion de Mme Garriaud-Maylam : nous aurions dû prévoir une clause interdisant les parachutages des recalés du suffrage universel de la métropole ! Mais peut-être est-ce du domaine réglementaire, monsieur le président de la commission ? Je ne sais pas...



Pour ce qui nous concerne, nous avons achevé nos primaires, et nos onze candidats, issus du rang, sont prêts, dès que la loi sera fixée, à commencer la campagne.

Ma première observation rejoint une remarque pertinente de notre rapporteur – elles le sont toutes ! – à propos de la lenteur de ce processus législatif. Depuis l'examen, en décembre 2008, des projets de loi organique et ordinaire relatifs à l'article 25 de la Constitution, plus de deux ans se sont écoulés ! Les deux textes qui nous occupent aujourd'hui ont été déposés sur le bureau de l'Assemblée nationale voilà plus d'un an et demi, soit le 29 juillet 2009.

Pourquoi n'ont-ils pas été examinés en même temps que le projet de loi ratifiant l'ordonnance portant répartition des sièges et délimitation des circonscriptions pour l'élection des députés, texte que nous avons examiné en décembre 2009 et en janvier 2010 ?

Or le vrai débat était là : nous proposons, nous, une élection à la proportionnelle ; vous nous avez imposé le scrutin majoritaire à deux tours. En tout état de cause, la messe est dite sur le sujet. Quant aux dispositions qui restent à examiner, elles ne portent, franchement, que sur des ajustements !

Le temps presse car, comme l'a rappelé M. le rapporteur, la tradition républicaine veut qu'on ne change pas les règles du jeu à moins d'un an du vote. Donc, nous devons le faire au plus tard pour le mois prochain.

Enfin, nos candidats étant maintenant désignés, ils ont besoin de connaître les règles pour entrer efficacement en campagne. Pour l'instant, ils sont encore l'arme au pied, si je puis dire.

Autre observation : je n'ai pas bien compris la valse-hésitation qu'il y a eue à l'Assemblée nationale avec son rapporteur, M. de La Verpillière. Dans le cadre de ses auditions, il nous a entendus, mais il n'a pas tenu compte des arguments que nous avons développés. Dès lors, où était l'intérêt de continuer à faire semblant de nous écouter, d'autant que nous nous étions déjà livrés à un travail d'explication de notre point de vue et de notre expérience. En outre, cette tradition, que je comprends et que l'on pourrait qualifier de gentlemen's agreement, en vertu de laquelle les sénateurs s'abstiennent d'intervenir dans le domaine de l'élection des députés et inversement ne devrait pas s'appliquer dans le cas présent. En effet, nous sommes les seuls à avoir l'expérience de la vie politique et de l'élection des Français établis à l'étranger.

Il était finalement assez naturel que nous disions un certain nombre de choses dans ce domaine ! J'ajoute enfin qu'on aurait sans doute gagné du temps si l'on avait sollicité bien plus directement l'avis de l'Assemblée des Français de l'étranger, notre assemblée consultative.

Telles sont mes premières observations pour ce qui est du cadrage général

Permettez-moi à présent de formuler des remarques sur le projet de loi organique.

Le texte prévoit la mise en place d'un régime d'inéligibilités spécifique pour ceux qui souhaiteront se porter candidats.

Je me réjouis que la commission des lois de l'Assemblée nationale ait inclus les consuls honoraires dans cette liste. Nous le demandions depuis longtemps. En effet, le consul honoraire est une personnalité locale qui distribue subsides et aides. Qu'on le veuille ou non, il représente sur le plan local la République, même si ce n'est pas tout à fait exact constitutionnellement. Il existe donc une certaine confusion à cet égard dans les esprits.

Pour autant, la liste des personnes qui ne peuvent pas être candidates est loin d'être complète. Nous craignons donc une altération de la sincérité du scrutin, ainsi qu'une remise en cause du principe d'égalité entre les candidats.

Afin de prévenir de tels risques, nous proposerons, d'une part, de reprendre les règles d'inéligibilité applicables à l'élection des sénateurs représentant les Français de l'étranger. C'est une idée assez simple reposant sur le parallélisme des formes.

Nous proposerons, d'autre part, d'inclure dans la liste les responsables des principaux organismes et organes ayant vocation à intervenir à l'étranger, et ils sont assez nombreux.

Certains organismes publics interviennent massivement à l'étranger. Je pense, par exemple, à l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger. À la tête d'un réseau de quatre cent dix lycées, le directeur de l'agence joue à l'évidence un rôle important et est extraordinairement connu à l'étranger. Il n'est donc pas souhaitable qu'il puisse être candidat.

Un certain nombre d'amendements similaires aux nôtres ont été déposés sur ce point. Nos autres amendements vous seront présentés par mes collègues.

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

## Élection des députés par les Français établis hors de France Transparence financière de la vie politique

Adoption d'un projet de loi organique, d'un projet de loi et d'une proposition de loi

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

[séance du mercredi 2 mars 2011]

**M**onsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, la Constitution reconnaît enfin, depuis la réforme de juillet 2008, aux quelque 2 millions de Français établis à l'étranger, une pleine citoyenneté. Comme l'a fait remarquer Richard Yung, il aura fallu plus de deux ans et demi pour parvenir à l'issue du processus législatif qui met en place ces onze nouveaux sièges de députés des Français de l'étranger.



Mon propos portera, vous l'avez compris, sur le projet de loi ratifiant l'ordonnance relative à l'élection de députés par les Français établis hors de France. Ces députés ont vocation, à l'instar des autres députés, à représenter l'intégralité de la nation. Pourtant, leur particularité d'être élus hors du territoire national requiert certaines adaptations. Le texte que nous a transmis l'Assemblée nationale ne prend pas suffisamment en compte ces spécificités propres à la conduite d'une campagne électorale et au déroulement d'élections hors de notre territoire. Plusieurs amendements, rédigés à la lumière de notre expérience, viennent combler cette lacune.

Nous devons absolument adapter les règles relatives au financement de la campagne électorale. La taille des circonscriptions est sans commune mesure avec celle des circonscriptions en France métropolitaine ou même en outre-mer. Rappelez-vous que la onzième circonscription, par exemple, couvre à la fois l'Europe de l'Est, l'Asie et l'Océanie.

Certes, à bien des égards, le découpage électoral aurait pu être meilleur... mais c'est un débat malheureusement clos. Au regard de cette considération territoriale donc, et dans le souci d'assurer l'égalité entre les candidats, il faut impérieusement aller au-delà du plafonnement des remboursements et prévoir un plafonnement des dépenses à proprement parler. C'est l'objet de l'amendement que nous déposons mes collègues Monique Cerisier-ben Guiga, Richard Yung et moi.

Par ailleurs, pour parvenir à un taux de participation satisfaisant, il est essentiel que chaque Français puisse avoir le choix, au moins symbolique, de se rendre physiquement dans un bureau de vote ouvert au sein de sa propre circonscription consulaire. Ainsi, la disposition prévoyant la possibilité pour une ambassade ou un poste consulaire d'organiser les opérations de vote pour le compte de plusieurs circonscriptions consulaires, même si cette possibilité doit être, comme l'a souligné le député Charles de La Verpillière, « réservée à des cas très exceptionnels », n'est pas du tout satisfaisante.

Concernant justement ces opérations de vote, l'article L. 330-13 du code électoral prévoit le vote par correspondance, soit sous pli fermé, soit par voie électronique. Je me félicite de cette possibilité dérogatoire au droit commun, même si je comprends les réticences exprimées.

Mais serions-nous donc plus fraudeurs que nos voisins espagnols ou allemands, qui ont l'expérience de ce vote ?

Pour prévenir toute dérive, tel le ramassage groupé des votes, nous proposons un amendement qui vise à limiter à trois le nombre de plis fermés qu'une même personne peut directement remettre aux autorités responsables du vote.

Le vote par internet doit, lui aussi, être entouré des plus grandes précautions et sa mise en œuvre trouver le juste équilibre entre sécurité et simplicité.

Je terminerai en me félicitant de l'article 3, qui prévoit que les députés sont membres de droit de l'Assemblée des Français de l'étranger, l'AFE, et peuvent ainsi utilement relayer à l'Assemblée nationale les propositions des conseillers, élus de terrain les mieux placés pour connaître les problèmes locaux. Ce même article prévoit également que ces députés font partie du corps électoral des sénateurs, comme c'est le cas pour l'élection de chacun d'entre vous, mes chers collègues.

Cependant, j'entends bien l'objection liée au poids de ces onze députés, qui représentent 7 % du collège électoral. Cette situation ne rend en fait que plus criante la nécessité d'élargir ce collège électoral des sénateurs des Français de l'étranger, dans le sens de la proposition de loi que j'ai déposée avec Richard Yung et Monique Cerisier-ben Guiga.

Les élections des députés des Français établis hors de France représentent une grande avancée pour la reconnaissance de la pleine citoyenneté de tous les Français, où qu'ils résident. Il nous appartient de prendre toutes les dispositions pour que ces premières élections se déroulent dans de bonnes conditions. Ce projet de loi de ratification, enrichi des adaptations nécessaires à la particularité de cette consultation, doit pouvoir répondre à cette exigence.



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

## Projet de loi relatif à la garde à vue

par Alain ANZIANI, sénateur de la Gironde

[séance du jeudi 3 mars 2011]

**M**onsieur le garde des sceaux, vous avez commencé votre propos en disant que nous étions ici par la force du Conseil constitutionnel. C'est vrai, mais c'est oublier que les faits qu'il a dénoncés remontent, eux, à bien longtemps, et que cette réforme de la garde à vue était urgente depuis plusieurs années. Depuis quand êtes-vous au pouvoir, monsieur le garde des sceaux ? C'est une mauvaise polémique, qui n'est pas au niveau du débat que nous souhaitons tous et que vous devriez vous-même être le premier à souhaiter !



Cette réforme est donc urgente, parce que, nous le savons tous – du moins presque tous –, la garde à vue « à la française » est un scandale ! C'est un scandale par le nombre, par les abus, et par le déni du droit qu'elle représente.

Tout d'abord, le nombre de gardes à vue s'élève précisément, selon le rapport de M. Zocchetto, à 792 293 en 2009, c'est-à-dire presque 800 000. Or, toujours selon les estimations de la commission, il n'était que de 336 718 en 2001, huit ans avant.

Par conséquent, le nombre de gardes à vue a été multiplié par deux et demi – il a plus que doublé – en quelques années. Aujourd'hui, – et cela devrait tous nous faire frissonner – 1,5 % de notre population peut être mise ou s'est déjà retrouvée en garde à vue, et ce chaque année.

Les abus, ensuite, ont eux été dénoncés régulièrement par la Commission nationale de déontologie de la sécurité, la CNDS, qui, malheureusement, va sinon disparaître du moins être absorbée.

Je rappelle que la CNDS a constamment dénoncé les fouilles à nu et le fait que l'on pouvait priver une personne de ses lunettes ou de son soutien-gorge. Elle a constamment dénoncé, au fond, une humiliation qui devenait une sorte de mode de pression coutumier, ou encore ces rétentions qui s'apparentent plus à des brimades qu'à des actes d'enquête.

Le droit, enfin, est malmené. Vous nous parlez du Conseil constitutionnel. Il faut rappeler qu'il a tout de même fallu une décision du Conseil constitutionnel, trois arrêts rendus le même jour par la Cour de cassation, et de multiples jugements de la Cour européenne des droits de l'homme pour que cette question soit enfin débattue aujourd'hui et puisse faire l'objet d'une réforme.

La réforme que vous nous proposez comporte des avancées, chacun d'entre nous le reconnaîtra, dont l'une est essentielle et concerne la présence de l'avocat. Désormais, l'avocat sera présent à la fois pendant les auditions et durant les confrontations, et, pour reprendre l'expression du barreau de Paris, il ne se contentera plus d'« une visite de courtoisie » à son client : il pourra accéder à quelques pièces du dossier qui lui donneront une information sur les faits dont celui-ci est suspecté.

En outre, – et c'est une très bonne chose – la victime aura droit à un avocat. À mon sens, nous devrions toujours avoir cet esprit de balance entre le suspect et la victime.

Enfin, vous rétablissez le droit à conserver le silence. Vous avez affirmé avec beaucoup de force qu'il s'agissait d'un élément essentiel du texte. Aussi, vous me permettez de vous signaler que la justice européenne nous le dit depuis longtemps, et que ce droit a été reconnu par une loi du gouvernement Jospin. Le droit à conserver le silence, que vous aviez supprimé, vous reconnaissez désormais son importance ; c'est un hommage qui est rendu au gouvernement Jospin, et je ne peux que le souligner. Devant cette réforme, nous avons une interrogation et trois divergences de fond.

L'interrogation – je regrette que vous n'en ayez pas dit un mot, monsieur le garde des sceaux, contrairement à M. le rapporteur à la fin de son propos – est la suivante : cette réforme n'existera-t-elle que sur le papier, ou sera-t-elle effective dans les faits ? Cela pose évidemment le problème du financement.

Le financement sera important, on s'en doute, pour la garde à vue elle-même, ainsi que pour l'ensemble des dispositifs qui l'accompagneront, y compris, par exemple, la retransmission de la garde à vue quand l'avocat ne pourra pas être présent. En outre, cela pose évidemment le problème des lieux. J'ai toujours en tête cette phrase du Contrôleur général des lieux de privation de liberté, qui souligne que les lieux de garde à vue sont les plus misérables des lieux de détention les plus misérables. Il faudra bien sûr trouver des moyens. Vous avez évoqué 80 millions d'euros de dotations supplémentaires. Or je constate que, dans le projet de loi de finances, seulement 15 millions d'euros sont prévus pour l'instant. J'espère que vous pourrez nous confirmer tout à l'heure qu'un collectif budgétaire nous apportera le solde.

J'en viens à nos trois divergences.

La première porte sur les personnes pouvant être mises en garde à vue. On voit bien le but visé : trouver un équilibre entre les nécessités de l'enquête et la protection des libertés.

J'ai consulté une remarquable étude de législation comparée du Sénat sur les gardes à vue en Europe. Au fond, il existe deux cultures : la nôtre et celle des autres, même si ces dernières ne sont pas toutes identiques, je le reconnais. Quoi qu'il en soit, nombre de pays européens, sinon la quasi-totalité d'entre eux, retiennent le principe que l'on pourrait qualifier de principe de proportionnalité.

La garde à vue est une mesure de privation de liberté qui doit se justifier par sa proportionnalité à la gravité des faits. Ce principe a même été inscrit dans la Constitution en Allemagne, pays qui ne prévoit pourtant aucun traitement particulier pour la garde à vue. Certains États comme l'Italie ont considéré que le principe de proportionnalité devait conduire à exclusion de la garde à vue toutes les personnes ayant commis des infractions sanctionnées par des peines inférieures à deux ans, quand d'autres, comme l'Espagne, ont estimé que le seuil devait être fixé à cinq ans.

Il existe donc un vrai débat. Pourquoi refuser chez nous les dispositifs des autres pays, qui ne sont sans doute pas moins sûrs que le nôtre mais qui admettent des seuils de privation de liberté ?

Je rappelle que, pour nous, le seuil est de trois ans pour la détention provisoire. Aussi, il nous a semblé logique de l'appliquer en l'espèce et de considérer qu'une personne ne peut être mise en garde à vue que si elle a commis une infraction pour laquelle elle encourt une peine supérieure à trois ans, ou à un an en cas de flagrant délit – M. Zocchetto n'a pas évoqué ce point tout à l'heure.

Ce système me paraît assez équilibré.

J'ai entendu les exemples que vous avez cités tout à l'heure. Il est vrai que nous éliminons un délit auquel nos policiers sont très sensibles : le délit d'outrage ou de rébellion.

Je comprends la réaction de la police sur ce point, car nous avons besoin que les forces de l'ordre soient confortées, peut-être encore plus dans le désordre actuel que par le passé. C'est tout à fait exact ! Mais on peut tout de même se demander s'il n'existe pas d'autres moyens que de recourir à la garde à vue pour sanctionner, ou pour prévenir – c'est l'esprit du texte – ces rébellions ou ces outrages.

Dans notre cas, le flagrant délit suffira. Le harcèlement sexuel, que vous citiez tout à l'heure, est puni d'une peine supérieure à un an, mais il est vraisemblable – pas toujours – que cela relève du flagrant délit, et la garde à vue sera alors possible. Par exemple, toutes les violences familiales pourront donner lieu, si nécessaire, à une garde à vue.

Mais au-delà, posons une autre question. Il y a, bien sûr, une difficulté, mais il y aura toujours des difficultés de cette nature. Pourquoi ? Vous l'avez dit vous-même en commission hier, c'est la question de l'échelle des peines. Quand allons-nous prendre le temps – il manque – de réexaminer l'échelle des peines en fonction de la gravité de l'infraction ? Aujourd'hui, on accumule les lois pénales, plusieurs chaque année, et à la fin, c'est un véritable désordre, une sorte de maquis : il n'y a plus de hiérarchie entre la gravité des infractions et la gravité des peines.

La deuxième divergence porte sur l'autorité qui place en garde à vue.

Là aussi, il y a deux écoles. L'école française confie la garde à vue à l'officier de police judiciaire, avec l'autorisation du procureur de la République en cas de prolongation. D'autres pays distinguent, quant à eux, d'une part, les poursuites qui sont réservées au ministère public ou à son équivalent et, d'autre part, les décisions relatives à la liberté qui relèvent du seul juge judiciaire.

L'article 66 de notre Constitution, c'est vrai, précise que l'autorité judiciaire est gardienne des libertés individuelles. Il est vrai aussi – je n'entrerai pas dans de faux débats – que la jurisprudence de la Cour européenne est complexe sur ce point, mais nous pouvons considérer, en effet, qu'un procureur fait partie de l'autorité judiciaire. Ce n'est pas, me semble-t-il, le lieu de le remettre en question. Mais la question n'était peut-être pas celle-là : oui, un procureur est un magistrat, mais il n'est pas indépendant. Voilà la vraie difficulté : d'une part, il est soumis à une autorité et, d'autre part, il est une partie poursuivante.

Voilà bien le paradoxe de cette affaire : vous allez confier à une partie qui va décider de la garde à vue les droits dont dispose l'autre partie. Par conséquent, la partie poursuivante fixera les droits de la partie qu'elle poursuit. Il y a là, à notre sens, un déséquilibre, que nous aurions souhaité voir corrigé.

Mais nous vivons aussi dans un monde réel et la vérité un peu triviale est que nous n'avons pas nécessairement les moyens de nos ambitions.

Nous proposons une solution de transition : un placement par l'officier de police judiciaire, validé par le procureur, mais une prolongation par le juge judiciaire. Nous confions également à ce dernier le contrôle de la légalité de la garde à vue, y compris dans ses conditions matérielles. De même, toute dérogation aux droits de la défense – report de la présence de l'avocat, report de l'accès au dossier –, puisque c'est une dérogation au droit commun, doit être soumise au juge judiciaire, et non pas à la partie poursuivante qu'est le procureur de la République.

Troisième divergence, – il s'agit d'une incompréhension forte entre nous – j'affirme que l'article 11 bis réintroduit l'audition libre sous la forme d'une comparution libre.

Nos collègues députés ont eu la sagesse de supprimer l'audition libre, avec beaucoup de critiques, en soulignant que la personne entendue librement avait moins

de droits que la personne mise en garde à vue et ils avaient raison. Pourtant, ils admettent quelques articles plus loin, à l'article 11 bis, de voir resurgir l'audition libre dans une tenue camouflée : la comparution libre.

Monsieur le ministre, je vous avais interrogé sur cette question en commission. Vous m'avez répondu d'aller voir ailleurs, plus exactement d'aller voir Mme Guigou.

J'ai relu les propos de Mme Guigou et je trouve que votre interprétation des propos de notre ancienne ministre de la justice est quelque peu rapide. Elle ne dit pas exactement que la comparution libre n'a rien à voir avec l'audition libre. Relisez ses propos, je l'ai fait, mon interprétation est différente.

Monsieur le garde des sceaux, permettez-moi, par ailleurs, de dire que l'on ne peut pas répondre sur un tel sujet par une boutade.

La justice n'avance pas avec des boutades.

Si vous avez des précisions à apporter sur la différence entre comparution libre et audition libre, donnez-les, mais ne me renvoyez pas à quelqu'un d'autre dans une autre assemblée. Je remarque que M. le rapporteur a examiné ces objections avec beaucoup de sérieux.

Pour ma part, je ne suis pas convaincu. Je ne comprends toujours pas – mais c'est peut-être moi qui aie un défaut de compréhension – en quoi la comparution libre est différente de l'audition libre, qui a fait l'objet d'une censure. Dans les deux cas, la personne est entendue librement ; dans les deux cas, elle peut faire cesser l'audition lorsqu'elle le souhaite ; dans les deux cas, si elle demande à se retrouver libre, elle peut se retrouver en garde à vue et, dans les deux cas, elle est privée de tous les droits reconnus aujourd'hui à la personne gardée à vue... Il n'y a pas plus de différence entre les deux qu'entre bonnet blanc et blanc bonnet. La cohérence voudrait, me semble-t-il, que nous rejetions la comparution libre comme nous avons rejeté l'audition libre. Mais si tel n'est pas le cas je propose, en raison des nécessités de l'enquête, d'accorder un minimum de droits à la personne qui comparaitrait librement : le droit à une durée maximale de la comparution ; en effet, elle doit savoir – c'était une forte critique contre l'audition libre – combien de temps sa comparution libre va durer ; le droit de téléphoner à un avocat pour lui dire de quoi on la suspecte ; le droit d'avertir son employeur et sa famille.

Nous demandons ce minimum de droits, nous avons donc déposé des amendements sur ces différents points. Mais en l'état, franchement, la personne qui comparait librement est suspecte. Si elle est suspecte, elle doit avoir un certain nombre de droits reconnus par la Cour européenne, et là vous allez de nouveau directement vers une censure de la part de la Cour.

Constatant que mon temps de parole est quasiment épuisé, j'évoquerai en conclusion la réforme de la procédure pénale. Voilà un an, la Chancellerie avait publié un document de plus de deux cents pages sur la réforme de la procédure pénale. Elles se sont évaporées.

En tout cas, aujourd'hui, on a redécoupé une sous-partie sur la garde à vue. Il faut avoir, me semble-t-il, une vision générale de cette réforme.

Monsieur le garde des sceaux, nous savons que cette réforme n'est pas la vôtre. C'est vrai, elle a été engagée nettement avant votre nomination. Nous savons qu'elle inquiète les forces de l'ordre et nous avons besoin de satisfaire aussi aux exigences de sécurité.

Nous savons aussi que la pression sécuritaire dans laquelle nous vivons constamment chaque jour, et encore hier avec vos déclarations sur les jurys populaires, ne va pas dans le sens du renforcement des droits de la défense.

Nous savons également que cette réforme n'est pas la plus payante sur le plan électoral, mais comme la loi pénitentiaire, elle fait partie de ces réformes incontournables dans une République moderne.

# Intervention . . .

## Projet de loi relatif à la garde à vue

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

[séance du jeudi 3 mars 2011]

**M**onsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, pour ma part, et je pense que cela ne vous étonnera pas, je ne partage pas vraiment l'optimisme de notre rapporteur quant à l'avenir et à l'évolution de ce projet de loi, qu'il a qualifié de largement imparfait, si tant est que cet avenir et cette évolution restent entre vos mains. Il en aura fallu de l'énergie, de la volonté et même des condamnations pour en arriver là où nous en sommes : un tout petit pas pour l'Homme, comme pour la justice, en l'occurrence. Et pourtant, on ne demandait pas la lune !



Pourquoi agit-on toujours contraint et forcé, une fois le dos au mur ? Car vous avez été sourd et aveugle à toutes les propositions, qu'elles émanent de l'opposition ou parfois même des rangs de votre majorité, mais aussi des professionnels, quel que soit le texte et quelle que soit la réforme.

Oui, mille fois oui, ce texte est nécessaire, indispensable. La gauche et d'autres le disent et le répètent, et ce sans avoir attendu la condamnation de la Cour européenne des droits de l'homme ni l'avis du Conseil constitutionnel. Oui, mille fois oui, les officiers de police judiciaire, tous les intervenants au sein de la justice sont aujourd'hui d'accord pour travailler mieux ensemble. Et vous le savez !

Tout changement proposé suscite au départ des inquiétudes, ce qui est normal. Mais si ce changement annoncé est accompagné d'une vraie concertation et d'un vrai débat avec les professionnels concernés, s'il

est expliqué, voire amendé à l'écoute des propositions des acteurs et des intervenants, il fera l'objet d'un réel consensus et deviendra pleinement efficace.

Oui, mille fois oui, les principes énoncés sur le papier sont indispensables. Mais, tels qu'ils sont énoncés, seront-ils efficaces ? Seront-ils applicables ? Seront-ils appliqués ? Certains, oui, sans doute : je pense à la notification du droit de se taire, à la disparition de certaines fouilles humiliantes, à la possibilité de faire avertir son entourage, au fait de ne plus être condamné sur la base de simples aveux, notamment obtenus sans l'intervention de l'avocat.

Mais qu'en sera-t-il des autres mesures ? Pour ma part, je doute fortement de leur application.

Quelles sont les raisons de ce nouveau ratage ?

C'est, monsieur le garde des sceaux, la manière de gouverner du gouvernement auquel vous appartenez, certes depuis peu, et de la majorité, à laquelle vous appartenez depuis un bon moment : agir dans l'immédiateté, avec un calendrier uniquement lié aux échéances électorales et aux faits divers.

Je le répète, vous n'engagez des réformes que contraints et forcés, une fois que vous avez le dos au mur. Quand on n'a plus le temps d'avoir un réel débat ni de mener une vraie concertation, on n'est plus dans le calendrier de la Politique avec un « p » majuscule. Celle-ci doit se faire sur le long terme, surtout quand on touche aux structures mêmes de notre société et de notre démocratie, surtout quand on touche à la justice et à la sécurité.

Nous attendions une réforme du code de procédure pénale. Il nous vient un texte réducteur, un texte d'affichage. Chacun le sait ici, pas grand-chose de concret, malheureusement, n'en sortira.

Le Gouvernement et le Président de la République, en particulier, ont ce véritable don de transformer tout ce qui aurait dû être une grande réforme, fondatrice de nouveaux liens sociaux, en de « petits textes minimalistes à visée électorale ou de mise en conformité apparente ».

Le Gouvernement et le Président de la République, en particulier, ont ce véritable don de transformer tout ce qui aurait dû être un débat de fond, un débat d'idées, un débat de société, en affichage de réformes, en affrontements interinstitutionnels, les uns étant montés contre les autres et chacun à tour de rôle.

Sait-on assez que l'assistance de l'avocat au gardé à vue est rendue tellement obligatoire en Turquie qu'aucune déposition faite en dehors de la présence d'un avocat ne peut être versée au dossier de l'instruction sans confirmation par la personne des faits incriminés ?

À l'instar de mon collègue Jacques Mézard, je réaffirme que les forces de sécurité, que les officiers de police judiciaire ne sont pas les responsables de la politique pénale imposée à tous par le gouvernement auquel vous appartenez, monsieur le ministre. Les gardes à vue abusives ou abusivement mal menées ne sont que le résultat de la politique de répression croissante, de la judiciarisation galopante, de l'accélération des procédures judiciaires que mène le Gouvernement.

Le nombre d'officiers de police judiciaire a beaucoup augmenté, non pas parce que l'on a recruté, mais parce que l'on a diminué le niveau de qualification nécessaire pour placer en garde à vue.

J'ai bien dit que ce n'était pas eux les responsables, monsieur le président de la commission des lois, mais le Gouvernement et la politique qu'il mène. Je suis désolé de le dire, mais les officiers de police judiciaire qui peuvent mener des gardes à vue sont aujourd'hui moins qualifiés qu'hier.

Je suis d'accord avec vous pour les gendarmes. Je trouve simplement dommage que l'on diminue le niveau de qualification requis de ceux qui placent des personnes en garde à vue. La garde à vue est une étape particulièrement importante de l'enquête. Elle nécessite donc une formation particulière, car c'est un moment humainement compliqué et crucial pour la manifestation de la vérité.

Diminuer la formation des personnes habilitées à mener des gardes à vue est dramatique non seulement pour notre société, mais aussi pour les gendarmes et les policiers, pour tous les officiers de police judiciaire.

Et si l'on parlait un peu de qualité, au lieu de parler de chiffres et de performances ? Et si, pour qualifier et quantifier le service public, on appliquait des critères différents de ceux qui sont utilisés pour le secteur privé ? Et si l'on offrait tout simplement des moyens à ceux qui doivent agir ? Et si, au lieu de compter le nombre de gardes à vue, on s'intéressait, par exemple, à celles qui ont conduit à une élucidation ou à une condamnation ?

Le gouvernement auquel vous appartenez, monsieur le ministre, aime les chiffres. Je ne les déteste pas non plus, mais à condition qu'ils signifient quelque chose. Reste que, aux chiffres, je préfère les notions de dignité, de respect de la présomption d'innocence – on l'oublie un peu trop souvent –, d'indépendance de la justice et d'équilibre des parties.

Pour atteindre ces objectifs, il faut s'en donner les moyens. Il faut donc élever de nouveau le niveau de qualification requis des officiers de police judiciaire qui mènent les gardes à vue et diminuer le nombre des placements en garde à vue.

La dignité implique, on le sait, cela a été dit ce matin, la réfection et la rénovation des locaux. Cela suppose donc des moyens financiers, mais ils n'apparaissent pas dans le projet de loi.

Si l'on veut que l'avocat, même non présent, puisse avoir accès aux auditions telles qu'elles se sont déroulées, il faut augmenter le nombre de caméras et de dispositif de vidéo. À cet effet, pourquoi ne bascule-t-on pas, au profit des espaces ici concernés, une partie des moyens du Fonds interministériel de prévention de la délinquance, qui nous inflige déjà un certain nombre de caméras dans l'espace public ?

Les moyens existent ; il suffit de les affecter là où il faut. L'introduction de l'avocat et du contradictoire dans l'enquête avant que le dossier n'arrive chez le juge est une très bonne chose. Cependant, pour être efficace, cela nécessitera une égalité renforcée de tous les justiciables, y compris pendant l'enquête.

Or ce principe ne figure pas dans votre texte : l'aide juridictionnelle n'est pas là !

Savez-vous combien la justice paiera un avocat de Rennes devant se rendre à deux heures du matin à Redon pour assister un gardé à vue ? Elle lui donnera 71 euros. C'est une misère ! En tout cas, ce sont les chiffres qui ont été donnés aux professionnels.

Savez-vous que, aujourd'hui, 115 avocats du barreau de Rennes sont volontaires pour assurer des permanences et assister des gardés à vue ? Je ne sais pas combien il en restera une fois qu'on leur aura dit que, pour aller de Rennes à Redon à deux heures du matin, ils recevront 71 euros !

Savez-vous quel est le budget de l'aide juridictionnelle en Angleterre ? Il est de 3 milliards d'euros. En France, c'est dix fois moins !

Ce système introduira nécessairement une justice à deux vitesses dès l'enquête, qui sera devenue contradictoire : une justice urbaine et une justice rurale, une justice des riches et une justice des pauvres. Cette évolution a déjà été bien entamée avec la réforme de la représentation devant les cours d'appel aux termes de laquelle seuls les justiciables ayant les moyens et résidant en zone urbaine, où il y a de grands cabinets d'avocats, pourront faire appel.

Voilà ce qu'il adviendra des beaux principes posés dans ce texte ! En tout cas, j'attends de voir le sort que vous réserverez à nos amendements et les moyens que vous entendez consacrer à cette réforme essentielle avant de décider de mon vote. Mais je suis assez pessimiste !

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

## Projet de loi relatif à la garde à vue

par Alima BOUMEDIENE-THIERY, sénatrice de Paris

[séance du jeudi 3 mars 2011]

**M**onsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, le projet de loi relatif à la garde à vue nous est présenté comme découlant de la décision du Conseil constitutionnel du 30 juillet 2010, selon laquelle les dispositions actuelles de la loi concernant les conditions de placement en garde à vue sont inconstitutionnelles.



Permettez-moi cependant d'indiquer que ce texte arrive bien tardivement. En effet, il y a des années que la Cour européenne des droits de l'homme confronte les exigences conventionnelles aux pratiques et à la procédure en matière de garde à vue et rappelle le respect dû aux droits des personnes gardées à vue et à leur défense effective.

Dès l'arrêt Murray c. Royaume-Uni du 8 février 1996, la France aurait notamment dû réagir en rendant « effectif et concret » le droit pour le gardé à vue de bénéficier de l'assistance d'un avocat.

Plus récemment, dans une série d'arrêts rendus contre la Turquie et contre l'Ukraine, en 2009, la Cour européenne des droits de l'homme est à nouveau venue préciser le champ d'application de l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, qui garantit le droit à un procès équitable dans la phase antérieure au procès pénal. C'est ainsi que la Cour de Strasbourg a défini de manière précise les principes directeurs applicables au régime de la garde à vue.

Dans la continuité de ces arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme datant de la fin de 2009, j'ai moi-même déposé une proposition de loi portant réforme de la garde à vue, et ce dès janvier 2010, tirant ainsi les conséquences de ces exigences conventionnelles. Ce texte n'a malheureusement pas abouti, car il a été renvoyé à la commission à la fin d'avril 2010.

Il aura donc fallu attendre que le Conseil constitutionnel rende sa décision de juillet 2010 pour que vous daigniez enfin vous intéresser à la question. Il était temps !

Vous avez déposé le présent projet de loi le 13 octobre 2010 à l'Assemblée nationale, et la France était condamnée par la Cour européenne des droits de l'homme le lendemain, le 14 octobre, avec l'arrêt Brusco, puis le 23 novembre, avec l'arrêt Moulin c. France...

Cette réforme de la garde à vue, qui nous est soumise aujourd'hui, ou devrais-je dire cette « réformette » – pardonnez-moi d'employer ce terme, mais c'est la vérité –, outre qu'elle est tardive, est largement insuffisante.

En effet, si les sénatrices et sénateurs d'Europe écologie-Les Verts se réjouissent des quelques avancées relatives au rôle de l'avocat lors de la garde à vue et à la possibilité pour lui d'assister son client lors des auditions ou des confrontations, ce projet de loi présente de nombreuses lacunes, des insuffisances et des incohérences.

Il semblerait que vous n'ayez absolument pas tenu compte in fine de la jurisprudence de la Cour de Strasbourg, qui pointe pourtant du doigt les modalités de placement en garde à vue, aussi bien celles de son contrôle que celles de son déroulement.

Tout d'abord, j'aborderai ce qui me semble essentiel, à savoir le rôle controversé accordé au procureur de la République dans ce projet de loi.



Le parquet intervient à la fois au stade du contrôle de la garde à vue et de son renouvellement.

Il s'agit dans ce projet de loi de reproduire une anomalie procédurale pourtant dénoncée par tous. Les magistrats eux-mêmes, dans le rapport rendu par le Conseil national de la magistrature en 2008, considéraient à 64 % que les membres du parquet n'étaient pas indépendants. Il en va de même pour les avocats, les juristes et les universitaires et, surtout, pour la Cour européenne des droits de l'homme, qui, dans l'arrêt *Moulin c. France* du 23 novembre 2010, pose clairement le principe selon lequel les membres du ministère public français ne sont pas indépendants et ne peuvent pas être assimilés, en matière de garde à vue, à une « autorité judiciaire » au sens de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Seul le Conseil constitutionnel est resté frileux sur cette question de l'indépendance du procureur de la République. C'est sans doute pour cette raison que le Gouvernement s'est abstenu de résoudre cette question pourtant essentielle.

Dès 1979, pourtant, la Cour de Strasbourg indiquait que le procureur n'était pas une autorité judiciaire indépendante. Ce principe fut rappelé récemment à la France avec les arrêts *Medvedyev* du 10 juillet 2008 et du 29 mars 2010, pour la Grande Chambre.

Le ministère public français ne dispose pas d'une indépendance suffisante vis-à-vis de l'exécutif et ses membres ne sont donc pas des « magistrats » au sens des dispositions conventionnelles qui encadrent les privations de liberté.

Au vu de l'arrêt *Moulin c. France*, il est donc désormais difficile d'imaginer que le présent projet de loi puisse être adopté en l'état, sans une réforme du statut du parquet ou de ses compétences.

Permettez-moi, monsieur le garde des sceaux, de vous rappeler l'un des paragraphes de cet arrêt : « [...], la Cour considère que, du fait de leur statut ainsi rappelé, les membres du ministère public, en France, ne remplissent pas l'exigence d'indépendance à l'égard de l'exécutif, qui, selon une jurisprudence constante, compte, au même titre que l'impartialité, parmi les garanties inhérentes à la notion autonome de "magistrat" au sens de l'article 5, alinéa 3 ».

Il me semble que les choses sont claires ! Cet arrêt confirme la nécessité d'une modification profonde de l'organisation judiciaire française.

Pourtant, votre projet de loi prévoit dès son article 1er l'insertion d'un nouvel article 62-5 dans le code pénal, qui dispose de manière ostentatoire que « la garde à vue s'exécute sous le contrôle du procureur de la République, [...] ».

Alors, excusez-moi, mais je ne vois pas où est l'avancée en termes d'indépendance !

Les sénatrices et sénateur écologistes ont donc cosigné une série d'amendements consistant à supprimer toute référence au procureur de la République dans ce projet de loi et à tirer les conséquences de cette jurisprudence de la Cour de Strasbourg.

Il est essentiel en effet que la garde à vue puisse bénéficier des garanties légales nécessaires, et que son contrôle ainsi que son renouvellement puissent ainsi être confiés au juge judiciaire. Ce devrait être le juge des libertés et de la détention qui assume, dans ce texte, le rôle que vous vous obstinez à octroyer au procureur de la République.

Mais pourquoi faites-vous à ce point « la sourde oreille », monsieur le ministre ? Pourquoi votre gouvernement souhaite-t-il s'affranchir des exigences conventionnelles et jurisprudentielles en matière de droits et de libertés fondamentales ? Autant proclamer ici, haut et fort, que vous aspirez à ce que la France se retire du Conseil de l'Europe ! Ce serait ridicule ! Vous ne faites, ainsi, que vous attirer les foudres des professionnels du droit, des associations, des universitaires et des instances de Strasbourg ! Un autre élément est tout aussi choquant dans ce projet de loi : le seuil de déclenchement de la garde à vue. Dans la définition que l'article 1er du présent texte donne de la garde à vue, il est prévu que le placement puisse intervenir dès que l'on soupçonne que la personne a commis ou tenté de commettre « un crime ou un délit puni d'une peine d'emprisonnement ».

Il me semblait, monsieur le ministre, vous avoir entendu arguer du fait que ce projet de loi avait également pour objet de diminuer le nombre des gardés à vue. Or, vous le savez, près de 800 000 gardes à vue ont été décidées en 2009.

Pensez-vous que ce seuil, outre qu'il porte atteinte aux droits des personnes concernées, notamment de la présomption d'innocence, permette de faire diminuer ces chiffres ? Évidemment non, bien au contraire !

C'est pourquoi les sénatrices et sénateur écologistes refusent le placement en garde à vue de personnes soupçonnées d'infractions mineures, et donc les gardes à vue abusives ou excessives !

Nous sommes donc favorables à ce que le seuil de placement en garde à vue soit porté à trois ans d'emprisonnement, et nous nous associons également aux amendements présentés par le groupe auquel nous sommes rattachés.

Je tiens enfin à indiquer que je regrette le caractère bien trop limité qu'accorde ce texte à l'intervention de l'avocat.

Je prendrai ici l'exemple de la durée insuffisante accordée par l'article 6 du projet de loi à l'avocat pour s'entretenir avec la personne gardée à vue. Cela présume qu'en trente minutes maximum, et ce quelle que soit la complexité de l'affaire, un avocat ait le temps d'échanger avec son client, de l'écouter exposer sa situation, de prendre connaissance du procès-verbal ou des autres pièces du dossier...

Or vous n'êtes pas sans savoir, monsieur le ministre, que cette durée excessivement réduite sera évidemment insuffisante dans les affaires les plus complexes, pour prendre connaissance des faits ainsi que des nombreuses pièces présentes dans le dossier de la personne gardée à vue.

Cela porte atteinte au droit à une défense effective, en particulier au recours effectif à un avocat. J'espère donc que l'amendement que nous avons déposé à l'article 6 du projet de loi visant à augmenter la durée de l'entretien avec l'avocat sera adopté lors de nos débats.

Vous l'aurez compris, les sénatrices et sénateur écologistes considèrent que ce texte ne fait que feindre de s'aligner sur des prescriptions conventionnelles et constitutionnelles, mais dissimule finalement son manque d'ambition derrière des dispositions vraiment inefficaces et incomplètes.

# Exception d'irrecevabilité...

## Projet de loi relatif à la garde à vue

par Jean-Pierre MICHEL, sénateur de la Haute-Saône, auteur de la motion pour le Groupe socialiste  
[séance du jeudi 3 mars 2011]

**M**onsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, c'est le dos au mur que le Gouvernement nous présente aujourd'hui sa réforme. En effet, le Conseil constitutionnel a fixé au 1er juillet prochain la date limite pour mettre en œuvre une nouvelle législation en matière de garde à vue. Vous avez donc une épée de Damoclès sur votre tête, monsieur le ministre ! Bien entendu, c'est non pas votre personne que je mets en cause, car vous venez d'arriver au ministère, mais le Gouvernement, qui, depuis 2007, alors qu'il aurait dû agir, n'a rien fait.



Pourtant, les avertissements n'ont pas manqué, ici même, au Sénat, où plusieurs débats ont eu lieu. Le président de la commission des lois a mis en garde à plusieurs reprises le Gouvernement, le menaçant d'agir s'il ne faisait rien, car il était temps. Il n'a pas été entendu. Tous ces signaux, tous ces appels se sont heurtés à l'attitude fermée et hautaine de votre prédécesseur, monsieur le ministre, qui nous a renvoyés à nos chères études, au motif que les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme ne concernaient pas la France, mais visaient des pays plus ou moins barbares comme la Turquie ! Voilà ce que nous avons entendu en commission des lois. Mais je suppose que votre prédécesseur ne faisait que suivre en cela les avis de son ministère...

Aujourd'hui, monsieur le ministre, vous finassez, notamment sur le rôle du parquet. Nous y reviendrons. Nous analyserons très exactement la jurisprudence européenne : elle ne dit pas ce que vous prétendez qu'elle dit, j'en suis absolument persuadé.

Je ne rappellerai pas toutes les décisions qui se sont succédé depuis l'arrêt Medvedyev du 10 juillet 2008. En commission, il nous a été signifié que nous n'étions pas concernés par ces décisions ! Il faut attendre l'arrêt *Moulin c. France* du 23 novembre 2010 de la Cour européenne des droits de l'homme pour apprendre que le procureur de la République ne constitue pas une autorité judiciaire indépendante - on ne parle pas de magistrat, le terme n'est pas employé ; il ne nous regarde pas ! -, seule autorité à même de décider la prolongation d'une garde à vue.

Ce n'est pas dans le sens de ce que le Gouvernement propose, ce n'est pas dans le sens de ce que la commission des lois propose, les dispositions qui nous sont soumises sont donc inconstitutionnelles, et je vais le démontrer.

La réforme intervient dans un contexte particulièrement incohérent. En effet, il est totalement incohérent de proposer dans l'urgence une réforme de la garde à vue sans envisager le reste de la procédure pénale. C'est que la chaîne pénale est un tout. On ne peut pas modifier le seul régime de la garde à vue - il est différent de l'ancien, je le reconnais, monsieur le rapporteur - sachant que le reste de la procédure pénale sera à terme, je suppose, différente, elle aussi, de ce qu'elle est aujourd'hui.

On a parlé de deux cents pages. Que sont-elles devenues ? Nous n'en savons rien ! Peu importe ! Tout cela s'envole au vent de l'Histoire.

Vous le reconnaissez vous-même, monsieur le ministre, comme les mesures nécessaires n'ont pas été prévues, vous êtes aujourd'hui dans l'impossibilité d'appliquer la réforme. Et vous commencez donc maintenant les négociations afin de déterminer comment les locaux de garde à vue seront équipés ou comment les avocats seront rémunérés...

Non, monsieur le ministre, tout cela n'est ni sérieux ni à la hauteur de la question traitée !

Trois mots peuvent qualifier l'actuel état de la législation française relative à la garde à vue : confusion, complexité, dérives. Cette législation n'est pas à la hauteur de ce qu'elle devrait être dans un État de droit. Elle est en retrait par rapport à celle de nombreux États voisins. Je n'invente rien en disant cela. En effet, l'étude de législation comparée du 31 décembre 2009 l'a largement démontré. Lorsque nous sommes allés en Allemagne ou en Italie, monsieur le rapporteur, nous avons fait le même constat.

Cette situation a valu à la France d'être condamnée à plusieurs reprises par la Cour européenne des droits de l'homme. La Grande-Bretagne considère que ce n'est pas trop grave ; nous pensons autrement. En tant qu'Européen convaincu, monsieur le ministre, vous considérez certainement – comme d'autres – qu'il est très grave d'être condamné par la Cour européenne des droits de l'homme. La législation a également été censurée, en partie, par le Conseil constitutionnel. Enfin, elle a été critiquée par la Cour de cassation, qui a fini par comprendre qu'elle devait s'inscrire dans le droit fil de l'Histoire. Mieux vaut tard que jamais !

S'agissant de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales – alors que la France a attendu près de vingt-cinq ans, après avoir signé la Convention en 1950, pour la ratifier en 1974 –, la France n'a accepté les recours individuels qu'en 1981, grâce à M. Robert Badinter, que je remercie. Ces faits s'expliquent essentiellement par l'absence de réglementation sur la garde à vue avant 1958 ainsi que par la faiblesse des garanties, qui devaient ensuite être introduites dans le code de procédure pénale.

À mon sens, le projet de loi que nous examinons est un texte à minima qui encourt plusieurs critiques quant à sa cohérence avec les décisions tant du Conseil constitutionnel que de la Cour européenne des droits de l'homme, sur trois points notamment. Le premier est l'audition libre. Initialement prévue – nous en avons beaucoup discuté dans cette enceinte –, elle a été abandonnée par l'Assemblée nationale, mais elle est réapparue dans l'article 11 bis du présent projet de loi. Aucun droit n'est accordé à la personne auditionnée par le policier enquê-

teur, même si la durée maximale de présence dans les locaux de police n'est pas fixée.

Nous arrivons par conséquent à un régime sans droits, contraire aux exigences du Conseil constitutionnel, de la Cour européenne des droits de l'homme et de la Cour de cassation. Il existe un important risque de dérive vers un régime de substitution de la garde à vue, mais sans droits pour les personnes concernées ! Afin que l'audition réponde aux exigences minimales de l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, nous proposerons un certain nombre d'amendements visant à encadrer cette audition et à la rendre conforme aux exigences précédemment visées.

Comme mon ami Alain Anziani le disait tout à l'heure, ces amendements ont malheureusement été rejetés par la commission des lois. J'espère qu'ils seront adoptés aujourd'hui. En effet, il y a certainement là un motif de censure. Vous me répondrez que, si le Conseil constitutionnel ne censurait qu'un article au mois de juin, cela ne serait pas si grave, et nous nous passerions de l'audition libre !

Mais il y a plus.

Il faut aussi, c'est mon deuxième point, évoquer les régimes dérogatoires concernant la criminalité organisée et le terrorisme, laissés intacts. Nous n'y touchons pas. À cet égard, certains n'hésitent pas à écrire que la conformité à la Constitution de ces régimes a été réaffirmée par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 30 juillet 2010. Or c'est faux, totalement faux ! En effet, le Conseil constitutionnel n'a pas examiné la question au fond. La persistance du Gouvernement à ignorer totalement la jurisprudence établie par la Cour européenne des droits de l'homme frise la pathologie, avec le résultat que ces régimes ne sont pas traités. La France conserve donc toutes ses chances d'être condamnée à Strasbourg également sur ce fondement ! Mais, surtout, et c'est le troisième et dernier point, le projet de loi confie au procureur de la République, autorité de poursuite, les pouvoirs d'ordonner des placements en garde à vue, de prolonger la mesure, d'en contrôler le bon déroulement et de sauvegarder mais aussi de limiter les droits de la personne gardée à vue.

Le texte aboutit ainsi à une confusion des rôles, alors que plusieurs arrêts, tels que l'arrêt Medvedyev, avaient indiqué que la personne arrêtée ou détenue devait être présentée devant une personne présentant les garanties requises en termes d'indépendance à l'égard de l'exécutif et des parties. Cela exclut notamment que cette personne puisse agir, par la suite, contre le requérant. Pourtant, même si nous n'évoquons pas aujourd'hui son indépendance, le procureur de la République est l'autorité qui exercera les poursuites dans la suite de la procédure, du moins telle qu'elle existe aujourd'hui et telle qu'elle avait été présentée par votre prédécesseur, monsieur le ministre.

Dans l'arrêt du 15 décembre 2010, la Cour de cassation reprend à son compte cette interprétation. Selon elle, le ministère public n'est pas une autorité judiciaire au sens de l'article 5, paragraphe 3, de la Convention, dans la mesure où il ne présente ni les garanties d'indépendance requises ni les garanties d'impartialité, puisqu'il est partie prenante.

Le récent arrêt *Moulin c. France* de la Cour européenne des droits de l'homme est encore beaucoup plus clair. En effet, la Cour affirme par cet arrêt que le procureur ne remplit pas les garanties d'indépendance nécessaires à l'exercice des fonctions judiciaires, c'est-à-dire des fonctions de contrôle de la liberté individuelle de la personne placée en garde à vue. Il s'agit de décisions judiciaires, pas de décisions de sécurité !

Le placement en garde à vue est une décision de sécurité, qui peut ressortir au procureur de la République. Tout le reste correspond à du judiciaire, et relève du contrôle des libertés publiques et des libertés individuelles. Il est donc aujourd'hui essentiel de repenser totalement l'architecture du ministère public. En effet, dans l'arrêt *Medvedyev* du 29 mars 2010, la Cour européenne des droits de l'homme avait nuancé sa position, mais elle l'a affirmée de manière plus claire dans l'arrêt *Moulin c. France*. La Cour affirme en effet que l'indépendance compte au même titre que l'impartialité. Parmi les garanties d'indépendance, la notion d'autonomie du magistrat est soulignée. La Cour rappelle en outre que les garanties d'indépendance à l'égard de l'exécutif et des parties excluent notamment que les magistrats puissent agir par la suite, comme le requérant, dans la procédure pénale.

C'est pourtant, à l'évidence, le cas du procureur de la République. Dès lors, la Cour européenne des droits de l'homme considère que le procureur de la République, membre du ministère public, ne présente pas, au regard de l'article 5, paragraphe 3, de la Convention, les garanties d'indépendance exigées par la jurisprudence pour pouvoir être qualifié de « juge ou autre magistrat habilité par la loi à exercer des fonctions judiciaires ». Vous remarquerez l'emploi du terme « magistrat ».

Je soutiens que tout ce qui concerne le contrôle des libertés individuelles relève des fonctions judiciaires, et non de fonctions policières ou de sécurité, qui ne peuvent donc pas être exercées par le procureur de la République. Ainsi, le pouvoir actuellement reconnu au parquet d'autoriser la prolongation de la garde à vue, confirmé par le projet de loi, est contraire aux positions prises par la Cour de Strasbourg, cela me semble parfaitement lumineux. Compte tenu du rôle confié au parquet, il est indispensable de procéder à une modification tant des règles de nomination que du régime disciplinaire de ses membres, ainsi qu'à un renforcement des compétences du Conseil supérieur de la magistrature.

Cette réforme implique en effet une révision constitutionnelle de la composition et des compétences du CSM, telles qu'elles sont définies à l'article 65 de la Constitution. Cette mesure a d'ailleurs été adoptée par les deux assemblées à la suite d'une réforme engagée en 1998 par M. Jacques Chirac après la publication du rapport confié à une commission présidée par M. Pierre Truche.

Pour des raisons politiques sur lesquelles je ne reviendrai pas, ce projet de loi constitutionnelle, adopté par les deux chambres, n'a pas été soumis au Congrès, sans le vote duquel il ne pouvait pas avoir de valeur juridique. Il faut, à mon sens, reprendre les principes de cette réforme inaboutie, qui prévoyait l'avis conforme du CSM sur les nominations des magistrats du parquet ainsi que la compétence du CSM pour statuer en tant que conseil de discipline. Un consensus serait aujourd'hui possible sur ce sujet, j'en suis persuadé. Toutefois, puisque vous êtes restés sourds, pendant quatre ans, à tout ce que nous vous avons dit, à toutes les mises en garde s'agissant du couperet qui tomberait, sachez que, le 1er juillet, place de la Concorde, la guillotine sera là !

Vous affirmez n'avoir pas le temps de mener une réforme constitutionnelle parce qu'il est notamment nécessaire de réunir le Congrès à Versailles ! Excusez-moi, monsieur le garde des sceaux, mais vous vous y êtes très mal pris !

Vous, ou d'autres !

Le préalable à toute chose, et même à une réforme d'ensemble de la procédure pénale telle qu'envisagée dans le pré-rapport de Mme Alliot-Marie – nous l'avons très scrupuleusement examiné en commission des lois avec mon collègue Jean-René Lecerf –, était, de l'avis de tous – procureurs généraux ou membres de comité de réflexion présidé par Philippe Léger, par exemple –, une réforme du statut des magistrats du parquet, afin de les rendre indépendants vis-à-vis du pouvoir exécutif, pour leur nomination comme pour leur régime disciplinaire.

Vous ne l'avez pas fait et vous êtes dans la situation que nous savons. Malheureusement, monsieur le garde des sceaux, nul ne peut se prévaloir de sa propre turpitude. Latin ou pas, c'est bien de cela qu'il s'agit !

Dans l'attente de cette révision indispensable à toute réforme de la procédure pénale – à toute réforme d'ensemble –, nous avons déposé un certain nombre d'amendements tendant à substituer le juge des libertés et de la détention au procureur de la République pour tout ce qui concerne le régime de la garde à vue, après la décision initiale de placement. Cette solution est la moins mauvaise, mais sans doute pas la meilleure. En effet, le juge des libertés et de la détention ne présente pas aujourd'hui, à mon avis, toutes les garanties nécessaires à l'exercice d'une telle mission. Tout d'abord, qu'est-ce que ce juge ? Par qui est-il nommé ? Il devrait être nommé en conseil des ministres, comme le juge d'instruction. Cela n'est pas le cas. Il peut être déplacé, remplacé et « placé », par le président du tribunal, et affecté à l'exercice de toutes sortes de tâches.

Nous savons parfaitement que ce juge regarde les dossiers très rapidement. Des affaires célèbres ont montré à quel point, dans certains cas, il avait manqué, faute de temps ou des pièces utiles, aux devoirs de sa charge. Aujourd'hui, certains affirment vouloir lui confier la garde à vue, tandis que d'autres affirment qu'il faut s'en garder, au risque que le juge des libertés et de la détention ne

s'en trouve débordé. Il le sera d'autant plus après le 1er août, date à partir de laquelle, du fait encore d'une décision du Conseil constitutionnel, le juge des libertés et de la détention devra contrôler toutes les hospitalisations, d'office ou à la demande d'un tiers, dans les hôpitaux psychiatriques !

Dans un petit département comme le mien, d'après les psychiatres que j'ai rencontrés, cela correspond à environ trois ou quatre déplacements hebdomadaires du juge de Vesoul à l'hôpital psychiatrique ! Comprenez qui pourra ! Les juges feront ce qu'ils pourront ! Même si la réforme est adoptée, comment sera-t-elle appliquée ? Je n'en sais rien !

Nos amendements ont été repoussés en commission des lois. Mes chers collègues, peut-être aurez-vous la sagesse de ne pas suivre l'avis de M. le rapporteur, qui s'est, à cette occasion, départi de sa sagesse habituelle... Dans le cas contraire, vous voterez une loi qui encourra la censure du Conseil constitutionnel, cela ne fait pas l'ombre d'un doute ! Le Gouvernement n'a pas voulu s'interroger sur ces questions à temps. Il a décidé de passer en force ! Il a décidé de passer outre !

Monsieur le ministre, je vous pose la question : que se passera-t-il si le Conseil constitutionnel, saisi, censure, avant le 1er juillet, plusieurs articles du présent texte ? S'il s'agit des régimes dérogatoires et de l'audition libre, me direz-vous, nous pourrions nous en passer, et nous promulguerons une « petite loi ». S'il s'agit, en revanche, du rôle du procureur dans les prolongations, les dérogations, les limitations à l'assistance de l'avocat et toutes ces petites dispositions introduites, je le suppose, à la demande des syndicats de police, tout votre texte tombera à l'eau !

J'en appelle à vous, chers collègues de la majorité : une telle issue n'est pas celle que vous voulez, et pas non plus celle que nous voulons. Par conséquent, j'en suis convaincu, vous voterez cette motion tendant à opposer l'exception d'irrecevabilité, le Gouvernement nous convoquera à Versailles très rapidement, puisque le texte est prêt, déjà voté par les deux assemblées, et nous reviendrons alors ici, dans l'urgence, et voterons une réforme qui, enfin, tiendra debout !

# Questions cribles...

## Situation en Afghanistan

par Jean-Louis CARRERE, sénateur des Landes

[séance du jeudi 3 mars 2011]

**M**oi, je souhaite que les journalistes fassent leur métier, tout simplement ! Avec ce débat, on entre dans le vif du sujet : le domaine réservé, peut-être même exclusif, du Président de la République ! Monsieur le ministre, le retour dans l'OTAN, la très grave surdité face aux évolutions du Maghreb, la faillite de la politique africaine et, surtout, la docilité face aux impératifs de la politique extérieure des États-Unis, notamment en Afghanistan, voilà ce que personnellement je relève !



Face au délitement de la politique extérieure de la France, je n'irai pas par quatre chemins. Je l'ai déjà indiqué ici le 26 novembre 2010 et encore le 18 janvier 2011 : il nous faut aller vers un retrait progressif, négocié et planifié d'Afghanistan. Cela constitue notre position constante depuis plusieurs années. Sous sa forme actuelle, notre engagement militaire dans le bourbier afghan ne peut pas réussir, malgré le courage et l'esprit de sacrifice de nos soldats. D'ailleurs, quoi qu'on en dise, nous ne sommes pas associés à l'élaboration de notre stratégie ! La solution, si solution il y a, monsieur le ministre, est politique, et non pas militaire ! Il faut sortir de cette logique infernale avant que nous ne soyons obligés, comme tant d'autres naguère, d'abandonner piteusement l'Afghanistan à son sort, les enfants et les femmes afghanes qui vivent sous le joug de l'obscurantisme. Mais, puisque je connais aussi le goût de certains pour la polémique politicienne, je signale tout de suite que, dans la mesure où nous sommes des gens responsables, nous n'ambitionnons pas un retrait brutal du jour au lendemain de toutes nos forces.

Nous souhaitons que s'opère une négociation, une planification avec nos alliés et avec les autorités afghanes. L'idéal serait d'ailleurs que ce retrait émane d'une volonté politique européenne commune.

Monsieur le ministre, ma question sera directe et j'espère qu'il en sera de même de votre réponse : le Gouvernement français et, forcément, le Président de la République indiqueront-ils que le retrait militaire d'Afghanistan débutera en 2011 ? Pour nous, il faut non seulement le dire, mais aussi le faire !

### Réponse de M. Gérard Longuet, ministre.

Monsieur le sénateur, vous avez évoqué de très nombreux sujets, mais je me limiterai à votre seule question extrêmement précise.

Dans le cadre de la résolution 1386, les troupes françaises de l'Alliance ont vocation à rétablir la sécurité et à transférer les responsabilités au gouvernement afghan.

Deux élections présidentielles et des élections législatives ont eu lieu. C'est la lente et difficile reconstruction d'un État. Cela me permet, entre parenthèses, de dire tout le bonheur que l'on a d'avoir un État qui tient la route ! Notre mission se traduit donc par une politique de transfert de responsabilités et une « afghanisation » de la sécurité, secteur par secteur. Le Joint Afghan Nato Inteqal Board, ou JANIB, pour employer l'un des nombreux acronymes utilisés en matière de politique de défense, en France comme à l'étranger, évalue chaque situation. Pour répondre précisément à votre question, ce comité dont nous faisons partie – ce qui signifie très clairement que nous sommes associés aux décisions les plus importantes de la conduite des opérations de paix et de reconstruction de l'État en Afghanistan – examinera, nous l'espérons profondément et nous le proposerons, la situation du district de Surobi en 2011.

Mais le transfert des responsabilités dans ce district ne s'effectuera qu'en accord avec le comité, la décision définitive appartenant au Président Karzaï. Je vous confirme que nous avons la volonté de l'afghanisation et que, à la fin de l'année 2011, ce comité sera saisi.

Toutefois, il serait bien imprudent de tirer aujourd'hui une conséquence définitive, car nous sommes dans un système dialectique, au sein duquel nos actions sont naturellement contrebattues. C'est la raison pour laquelle je ne puis, en cet instant, être plus catégorique sur cette date, même si, en effet, elle correspond au calendrier souhaité et au résultat obtenu sur le terrain par notre armée.

### **Réplique de M. Jean-Louis Carrère**

Monsieur le ministre, je crois surtout qu'il faut imiter les Américains lorsqu'ils font des choses justes.

Nous, socialistes, ne partageons pas l'attitude du Gouvernement français à propos de l'Afghanistan et du commandement intégré de l'OTAN. En revanche, s'agissant du débat à l'intérieur du pays, nous partageons l'opinion américaine et l'attitude du Président Obama.

Nous souhaitons que se tienne au Parlement un véritable débat sanctionné par un vote sur l'opportunité de maintenir nos troupes en Afghanistan et, surtout, que le Président de la République entende, non seulement en France, mais aussi en Europe, l'opinion publique ! Elle souhaite que nous quittions au plus vite le borbier afghan et que nous substituions à l'action militaire une action plus politique.



# Questions cribles...

## Situation en Afghanistan

par Jean-Pierre BEL, sénateur de l'Ariège, Président du Groupe socialiste

[séance du jeudi 3 mars 2011]

**M**onsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, je vais essayer de dire les choses simplement. En Afghanistan, l'enjeu, c'est la guerre ou la paix. L'enjeu, c'est la stabilité d'une région traversée par des tensions de toute nature.



L'enjeu, c'est le rôle de la France et de l'Europe dans les relations internationales. C'est pourquoi nous devons bien sûr aborder ce dossier brûlant et sensible avec gravité et esprit de responsabilité.

Monsieur le ministre, nos collègues Jean-Louis Carrère, Michelle Demessine et Jean-Pierre Chevènement ont posé une question de fond sur le tragique conflit qui déchire l'Afghanistan et sur notre engagement dans ces combats.

Il faut, d'abord, éviter les malentendus et les mauvais procès. Un point, je crois, fait largement consensus : c'est la nécessité de nous donner les moyens – tous les moyens ! – de lutter contre le terrorisme international. On a bien compris que l'objectif était de lutter contre les terroristes là où ils se trouvent, et avec des moyens appropriés. Mais, ce matin, je tiens à apporter un éclairage sur ce qu'il faut bien appeler un angle mort de notre action : je veux parler de la prise en compte de la dimension régionale, et notamment du Pakistan, dans le cadre de la stratégie en cours. Les informations recueillies lors d'un voyage que nous avons effectué ensemble, monsieur le ministre, dans le cadre de la mission sénatoriale diligentée par le président Larcher, et celles que nous détenons par ailleurs démontrent, d'une part, que les talibans

recrutent localement et, d'autre part, qu'ils peuvent compter sur le soutien de forces venues du Pakistan. Ce flux-là semble loin de se tarir. Mais peut-être disposez-vous d'autres informations, monsieur le ministre, que vous souhaiteriez communiquer au Sénat ?

Dans ce contexte, les opérations menées par les États-Unis sur le territoire pakistanais soulèvent de nombreuses interrogations.

D'où mes questions, qui seront simples dans leur énoncé, mais ô combien complexes, bien sûr, dans leurs implications !

La France participe-t-elle, aux côtés des États-Unis, aux opérations menées dans les zones tribales qui servent de sanctuaires aux talibans afghans et à Al-Qaïda ?

Sommes-nous associés, et si oui, de quelle manière, aux décisions qui conduisent à des frappes militaires sur la zone frontalière pakistanaise ? Avons-nous des échanges diplomatiques avec le Pakistan sur cette question ?

Comment entendons-nous agir pour obtenir une clarification de la position du Pakistan, dont nous avons tous reconnu qu'elle était pour le moins ambiguë ?

### Réponse de M. Gérard Longuet, ministre.

Je remercie M. Bel d'avoir évoqué le déplacement à Kaboul, organisé sur votre initiative, monsieur le président Larcher et que nous avons effectué il y a presque dix-huit mois. Ce déplacement m'a sans doute permis de connaître un peu plus rapidement ce dossier majeur du ministère que j'ai l'honneur de diriger. Je vous le dis d'une façon catégorique, monsieur Bel : l'armée française, directement ou indirectement, n'intervient pas au Pakistan.

Peut-être d'autres le font-ils – vous avez évoqué quelques hypothèses... –, mais pas l'armée française ! Sa mission se limite à l'Afghanistan et à l'application de la résolution 1386 du Conseil de sécurité des Nations unies. En aucun cas notre armée ne sort du mandat que nous tenons de cette résolution, et des territoires situés à l'est de Kaboul, mais très clairement à l'intérieur des frontières de l'Afghanistan. En revanche, vous avez mille fois raison de dire que nous avons le devoir, sur le plan diplomatique, – mais ce dossier relève de la responsabilité de mon collègue Alain Juppé ! – d'aider le Pakistan à rétablir des relations apaisées avec la communauté internationale.

Je me garderai bien de porter un jugement sur les inquiétudes et les conflits qui traversent ce pays, mais nous savons bien que ceux-ci troublent la sérénité du sous-continent indien. Des conflits majeurs l'opposent en effet à son grand voisin, et l'on peut tout à fait supposer que les décisions prises par le Pakistan concernant son voisin de l'ouest sont conditionnées par les inquiétudes qu'il ressent à l'est. Le débat international est donc au cœur du sujet. L'Afghanistan est l'un des éléments d'un système complexe, qui comprend la société afghane, dont j'ai parlé lors d'une réponse à un précédent orateur, et la situation particulière de ce pays, d'où sont parties les dynasties mogholes qui ont contrôlé l'Inde.

Vus de l'extérieur, il s'agit de pays différents. Lorsqu'on les connaît, la réalité s'avère être plus complexe. Vous avez donc raison, une réflexion diplomatique d'ensemble est nécessaire, mais celle-ci relève de la responsabilité du ministère des affaires étrangères, sous l'autorité du Président de la République. C'est donc M. Juppé que vous devriez interroger sur ce sujet.

### **Réplique M. Jean-Pierre BEL**

Tout le monde, qu'il s'agisse des experts, des analystes, des diplomates ou des militaires, reconnaît qu'une victoire militaire en Afghanistan est désormais impossible. La France se trouve dans une situation délicate du fait de sa stratégie au sein de l'OTAN, qui nous interdit de définir nos propres objectifs stratégiques. C'est pourquoi nous demandons une nouvelle fois un débat au Parlement, suivi d'un vote, sur l'engagement militaire en Afghanistan.

Le courage et le sens du devoir de nos soldats sur place ne changent rien à un constat de fait : notre stratégie est insuffisante et ne peut aboutir. Par conséquent, il faut nous engager sur un calendrier précis, comportant l'annonce d'un retrait progressif et planifié, concerté avec nos alliés, nos partenaires européens et les autorités afghanes. Tel est le sens de nos interventions d'aujourd'hui.

# Questions cribles...

## Situation en Afghanistan

par **Didier BOULAUD**, sénateur de la Nièvre

[séance du jeudi 3 mars 2011]

**M**onsieur le ministre, ma question portera sur la communication publique de la mission française dans le cadre de la FIAS, la force internationale d'assistance et de sécurité, en Afghanistan. Le sujet a été déjà évoqué par mon collègue Jacques Gautier, à qui vous avez apporté un certain nombre de réponses, mais celles-ci, malheureusement, ne nous ont pas convaincus. Quand on veut communiquer, on trouve les moyens pour le faire.



Savez-vous, monsieur le ministre, que, tous les mois, le général français qui commande nos troupes en Afghanistan est invité ou, plus exactement, convoqué par le Pentagone pour rencontrer les journalistes américains et s'entretenir avec eux ? Savez-vous, monsieur le ministre, que, tous les trois mois, le gouvernement canadien remet à tous les parlementaires un rapport public de plusieurs dizaines de pages, parfois même de plusieurs centaines de pages.

Il est trop facile, monsieur le ministre, de faire porter la responsabilité du problème de communication à la presse ! À ce sujet, j'adresse une pensée toute particulière aux deux journalistes français encore retenus en Afghanistan après 429 jours, et je leur rends hommage. J'ai le sentiment que la communication sur la situation en Afghanistan est le reflet de l'attitude du Gouvernement et, surtout, du Président de la République à propos des événements qui ont lieu dans ce pays.

Nous n'avons pu que constater, au fil des mois puis des années, à quel point il était difficile d'obtenir qu'un débat

soit organisé – quand bien même nous évoquons le sujet aujourd'hui – ou que nous puissions nous exprimer par un vote, à la différence de ce qui se passe dans les autres pays : aux États-Unis, en Allemagne, en Grande-Bretagne, où n'existent ni la peur d'affronter la presse, ni la crainte face aux critiques parlementaires. Personnellement, je crois que, si la Grande Muette est aujourd'hui muette, c'est parce qu'elle en a reçu l'instruction.

Nous vous demandons, monsieur le ministre, de « libérer » les moyens d'information, en particulier ceux de la DICOD, la délégation à l'information et à la communication de la défense, en direction de la presse de manière que celle-ci puisse faire son travail dans de meilleures conditions. Par ailleurs, monsieur le ministre, je vais empiéter sur le temps de parole qui m'est alloué pour la réplique à votre réponse pour vous poser une dernière petite question, relative elle aussi, bien sûr, à l'Afghanistan.

Dans le cadre du plan de relance, cinq hélicoptères Caracal ont été financés. Or, nous avons appris qu'un de ces hélicoptères, au lieu d'être attribué à l'armée de l'air, était destiné à l'exportation. Considérez-vous, monsieur le ministre, que c'est le moment d'exporter des hélicoptères dont nous avons le plus grand besoin sur les théâtres d'opération, en particulier en Afghanistan ? Pouvez-vous d'ailleurs nous indiquer si cet hélicoptère Caracal a été vendu à l'export ou si sa destination est bien toujours l'Afghanistan ?

**Réponse de M. Gérard Longuet, ministre.**

D'abord, monsieur le sénateur, vous avez eu raison d'évoquer les deux journalistes de France 3 enlevés en décembre 2009 dans l'exercice de leur mission et bloqués depuis.

L'armée française avait tout fait pour qu'ils soient en mesure d'assurer leur mission en les faisant bénéficier de son soutien ; ils ont souhaité aller au-delà, avec un courage dont, très clairement, ils sont aujourd'hui les victimes.

Je m'incline devant ce courage qui est partagé par tous les journalistes qui font l'effort de venir en Afghanistan pour essayer de comprendre et d'expliquer.

J'ajoute que, toutes les semaines, un haut fonctionnaire permanent de la direction de la communication du ministère de la défense est à la disposition des journalistes dans un point de presse au cours duquel il expose très clairement la situation des opérations sur le terrain et répond à l'ensemble des questions qui lui sont posées.

Très honnêtement, j'estime donc que l'armée fait son travail d'information sur la mission qu'elle assume pour le compte de la FIAS et celui de la communauté internationale.

Ensuite, s'agissant des hélicoptères Caracal déployés en Afghanistan, je dois avouer que ce sujet très précis ne m'est pas encore parfaitement familier, mais, s'il y avait eu à un moment une perspective d'exportation d'un appareil, elle n'a manifestement pas été suivie d'effet. La priorité est effectivement que le matériel soit disponible sur le théâtre des opérations. Je me dois donc de dire très clairement que le risque que vous avez évoqué n'est pas confirmé.

### **Réplique de M. Didier Boulaud**

Je n'ajouterai rien, monsieur le président.

M. le président. Monsieur le ministre, au nom de mes collègues, je vous remercie. Au cours de ces questions cibles, nous avons bien sûr tous eu en pensées nos troupes, mais aussi les deux journalistes retenus en Afghanistan ; à ces pensées, associons collectivement tous les otages retenus en Afrique et ailleurs.



**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**