



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

n° 176

Mardi 3 mai 2011

L'Edito du Président...	3
Point sur...	4
Notes d'informations...	7
Interventions des sénateurs...	34
Questions cribles...	65
Communiqués de presse...	71



Groupe Socialiste du Sénat

www.senateurs-socialistes.fr

S O M M A I R E

- 3 L'EDITO DU PRÉSIDENT...
- 4 POINT SUR...
- Election des représentants au Parlement européen
- 7 NOTES D'INFORMATION SUR...
- Proposition de loi socialiste tendant à améliorer la justice fiscale, à restreindre le «mitage» de l'impôt sur les sociétés et à favoriser l'investissement
 - Proposition de loi tendant à assurer une gestion effective du risque de submersion marine
 - Projet de loi portant droits et protection des personnes faisant l'objet de soins psychiatriques et modalités de leur prise en charge
 - Guyane et Martinique - Projet de loi créant un nouveau statut de collectivité unique dans le cadre de l'article 73 de la Constitution
 - Projet de loi autorisant le maintien en fonction au delà de la limite d'âge pour les fonctionnaires nommés par le Gouvernement
- 34 INTERVENTIONS...
- **Immigration, intégration et nationalité (2e lecture) :**
 - **Discussion générale :** interventions de Richard YUNG, Bariza KHIARI, Alima BOUMEDIENE-THIERY et Roland RIES
 - **Exception d'irrecevabilité défendue** par David ASSOULINE, auteur de la motion et Jean-Pierre SUEUR et Pierre-Yves COLLOMBAT pour l'explication de vote
 - **Explications de vote sur l'ensemble du texte :** interventions de Richard YUNG, David ASSOULINE et Bariza KHIARI
 - **Simplification du droit (conclusions de la CMP) :**
 - **Discussion générale :** intervention de Jean-Pierre SUEUR
 - **Contentieux et procédures juridictionnelles (procédure accélérée) :**
 - **Discussion générale :** intervention de Jean-Pierre MICHEL
 - **Question préalable défendue** par Robert BADINTER, auteur de la motion
- 65 QUESTIONS CRIBLES...
- **Problèmes énergétiques :** interventions de Roland COURTEAU, Daniel RAOUL et Didier GUILLAUME
- 71 COMMUNIQUÉS DE PRESSE...
- Répression en Syrie : il est temps de prendre ses responsabilités !
 - Classement de sortie de l'ENA : saisine du Conseil Constitutionnel

L'édito du Président...

Sortir du « malaise des territoires »

Je me rends régulièrement sur le terrain, dans les territoires, dans les départements. Ce dimanche 1er mai, j'étais ainsi dans le Morbihan, notamment pour une réunion thématique sur la pêche et aussi comme invité de la fête de la Rose de ce département. J'en retire des impressions variées.



D'abord, le sentiment que notre pays va mal, et qu'une vraie crise morale s'ajoute à la crise économique et sociale que nous traversons.

Ensuite, l'impression que les Français sont dans un état d'esprit mitigé : d'un côté, ils sont assez désabusés, et croient parfois que la politique ne leur apporte pas de vrais changements.

De l'autre côté, ils attendent énormément de l'action publique, et d'abord de leurs élus locaux qui sont à leur écoute, dans la proximité et le concret.

Et il est vrai que les élus locaux donnent beaucoup d'eux-mêmes, sans compter leurs heures.

Pourtant, nous avons pu près de Lorient faire toujours le même constat. La réforme territoriale rend l'avenir incertain.

Les finances locales sont soumises à des changements incessants et inopportuns : la disparition de la taxe professionnelle de manière improvisée en a été le révélateur. Pire, la majorité UMP n'a cessé de stigmatiser les élus locaux comme étant trop nombreux, trop chers, pas assez efficaces.

De tout cela résulte ce que j'appelle un « malaise des territoires », à la fois diffus et bien réel. Il faut le prendre au sérieux. Et il faut proposer des remèdes :

- Défendre les services publics locaux et leur répartition équitable sur tout le territoire national ;
- Avoir le souci de la solidarité entre les territoires ; cela doit guider notre action, notamment pour la réforme des finances et de la fiscalité locales ;
- Aller vers un acte III de la décentralisation, trente ans après l'acte I, voulu par la gauche et mis en œuvre durant le premier septennat de François Mitterrand.

Et bien sûr, ce nouvel acte de la décentralisation devra se traduire, aussi, au Sénat. Celui-ci doit redevenir le défenseur des territoires qu'il a cessé d'être : en particulier, je considère qu'il n'a pas joué son rôle au moment de la réforme territoriale, et qu'il n'a pas su faire entendre sa voix. Notre chambre haute doit aussi refléter davantage la réalité des territoires d'aujourd'hui : sa composition doit assurer une représentation équilibrée des communes, des départements et des régions qui ont su s'imposer comme des collectivités de référence.

Services publics ; solidarité entre les territoires ; acte III de la décentralisation ; modernisation du Sénat : tels sont quelques-uns des thèmes qui me paraissent importants dans la période qui s'ouvre.

Ce sont les thèmes clés à partir desquels nous devons aller à la rencontre des élus locaux pour préparer l'alternance au Sénat et à partir de là on le voit bien, une vraie alternative pour notre pays et pour les Français.

Jean-Pierre BEL

P o i n t s u r . . .

RATIFICATION DU PROTOCOLE MODIFIANT LE PROTOCOLE N°36 SUR LES DISPOSITIONS TRANSITOIRES ANNEXÉ AUX TRAITÉS. (N°407)

ELECTION DES REPRÉSENTANTS AU PARLEMENT EUROPÉEN. (N°408)

LA RAISON D'ÊTRE DE CES PROJETS DE LOI EST L'ENTRÉE EN VIGUEUR DU TRAITÉ DE LISBONNE POSTÉRIEUREMENT AUX ÉLECTIONS EUROPÉENNES DE 2009.

Les deux projets de lois viendront en discussion commune car l'un est la conséquence de l'autre. Le projet de loi de ratification a été envoyé à la commission des affaires étrangères comme il est d'usage. Il est accompagné du projet de loi relatif à l'élection des représentants au Parlement européen qui a été envoyé à la commission des lois. L'entrée en vigueur de ce dernier est conditionnée à l'entrée en vigueur du protocole modificatif.

L'adoption d'un nouveau traité rouvre le débat sur la composition du Parlement européen :

En effet, le traité de Lisbonne, n'échappant pas au sempiternel débat sur le nombre et la répartition des sièges au Parlement européen (notamment la « surreprésentation » des petits et moyens états), a été l'occasion de redessiner sa composition.

Il a été décidé d'inscrire dans le traité le principe d'une représentation des citoyens «dégressivement proportionnelle¹» et de fixer un cadre général dont une nouvelle limite de 751 eurodéputés². Une décision du Conseil européen (composé des chefs d'état et de gouvernement), sur l'initiative du PE et avec son approbation, **décidera de la répartition des sièges dans ces limites.**

Ainsi lors du Conseil européen du 18 et 19 octobre 2007 marquant la fin de la Conférence intergouvernementale qui a adopté le traité de Lisbonne, le Conseil valide la proposition de résolution du PE et il est désormais acquis que le nombre total de députés augmentera de quinze, que l'Allemagne perdra trois sièges, et que les dix-huit sièges disponibles seront répartis entre douze Etats.

La ratification du nouveau traité par les états membres ayant été retardée (referenda irlandais, attermoiements tchèque et polonais...), **les élections européennes de 2009 se sont déroulées sous l'empire du Traité de Nice qui fixait à 736 et non 751 le nombre de sièges au PE.** Cependant le traité de Lisbonne a fini par entrer en vigueur le 1er décembre 2009 et des mesures transitoires sont devenues nécessaires pour mettre le PE en conformité avec le nouveau traité³.

L'adoption de mesures transitoires concernant la composition du PE :

Dès le Conseil européen des 11 et 12 décembre 2008, il avait été prévu l'éventualité d'une entrée en vigueur du traité de Lisbonne après l'élection du PE de juin 2009. Dans ses conclusions, **le Conseil soulignait la nécessité d'adopter des mesures transitoires** afin d'augmenter, jusqu'au terme de la législature 2009-2014, le nombre d'eurodéputés. De plus, les Etats membres s'accordent sur le fait que le nombre de membres du PE serait provisoirement porté à 754 afin de ne pas interrompre le mandat de trois des 99 députés allemands qui seraient élus en juin 2009⁴. Au lendemain des élections, le Conseil du 18 et 19 juin 2009 formule et élabore la solution transitoire⁵. Il précise le contenu des mesures transitoires, c'est-à-dire que d'une part il valide l'accord politique de 2008 qui répartit le nombre de députés supplémentaires pour chaque Etat concerné⁶ **-deux eurodéputés supplémentaires pour la France portant leur nombre à 74-** et que d'autre part, il détermine le mode d'élection des nouveaux eurodéputés ou la manière dont ces Etats pourraient pourvoir ces sièges.

Le protocole modifié **définit 3 modalités** différentes selon lesquelles les Etats membres désigneront leurs nouveaux parlementaires européens :

- Soit par une élection ad hoc. Cette alternative qui oblige à réorganiser un scrutin, n'a été choisie par aucun état membre.
- Soit par référence aux résultats des élections européennes de juin 2009. A l'exception de la France, tous les états membres concernés ont choisi cette alternative. Certains ayant même anticipé en prenant des dispositions avant les élections.
- Soit par désignation par leur parlement national, en son sein, du nombre de député requis, selon la procédure fixée par chacun des ces états membres. La France a insisté pour que cette alternative figure dans le protocole car c'est celle qui a été choisie par le Gouvernement français et qui est proposée dans le P JL n°408.

Le cadre est fixé **mais une augmentation du nombre de députés européens nécessite une révision des traités et sa ratification par les Etats membres**. Normalement, une Convention aurait du être convoquée mais l'ampleur des modifications ne le justifiant pas et en raison de l'urgence de la situation, la procédure plus légère de «révision ordinaire»⁷ est privilégiée. C'est donc une conférence intergouvernementale qui se tient à Bruxelles le 23 juin 2010 qui approuve le projet de protocole modifiant le protocole sur les dispositions transitoires annexé au traité (n°36). Ce protocole modifiant le protocole n°36 doit être ratifié par tous les états membres. La ratification est en cours selon les procédures nationales en vigueur⁸, le P JL n°407 a pour objet sa ratification par la France.

La procédure de désignation au niveau national (P JL n°408) :

Contrairement à d'autres états membres et aux institutions européennes⁹, **la France n'a pas anticipé** prétextant qu'il ne fallait pas préjuger du succès ou de l'échec de la procédure de ratification du traité de Lisbonne. **Il convient de dénoncer l'impéritie du gouvernement français qui aurait dû prévoir** l'éventualité de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne qui prévoyait l'élection de deux eurodéputés supplémentaires.

De plus, il convient de dénoncer la voie de l'isolement et du particularisme choisie par le gouvernement français qui se singularise en refusant de recourir au système des suivant de liste, sur la base des résultats obtenus aux dernières élections européennes de 2009. Les arguments avancés pour expliquer l'impossibilité de choisir cette voie sont discutables : ce serait contraire au principe de sincérité du scrutin, incertitude des chiffres de la population...

Surtout, la désignation des députés européens supplémentaires par des parlementaires nationaux est critiquable sur le principe. Il convient de dénoncer un retour en arrière, avant 1976, lorsque les députés européens étaient désignés et non élus.

Lors des débats, les députés SRC ont marqué leur désapprobation par rapport à ce texte qui ne répond pas aux impératifs de transparence et ne respecte pas le vote des électeurs. Le groupe SRC privilégie le recours au suivant de liste arguant qu'il est tout à fait possible de savoir à quelles régions et à quelles candidats ces sièges reviendraient. Ils ont dénoncés le retour au système qui prévalait avant 1976, à savoir la représentation des parlements nationaux. L'étude d'impact leur donne raison : Sans préjuger du vote des députés, le mode de scrutin devrait, selon toute vraisemblance et compte tenu de la taille des groupes parlementaires à l'AN, permettre de désigner un candidat issu de la majorité et un candidat issu de l'opposition. (Le parti socialiste envisagerait de laisser la place à un représentant des Verts.)

Pour info, lors des débats à l'AN, le rapporteur la commission des lois, Jean Tiberi a déclaré que : si l'on applique strictement les mêmes règles qu'au moment des élections de 2009, il s'agirait de deux candidats « Europe écologie », dans les circonscriptions Nord-Ouest et Est ; mais depuis les élections de 2009, la démographie a évolué, si bien que les deux sièges devraient aujourd'hui revenir aux circonscriptions Nord-Ouest et Ouest, donc à un candidat « Europe écologie » et à un candidat UMP.

Annexe

La répartition des 18 sièges supplémentaires entre 12 États membres :

Autriche	+ 2	Malte	+ 1
Bulgarie	+ 1	Pays-Bas	+ 1
Espagne	+ 4	Pologne	+ 1
France	+ 2	Royaume-Uni	+ 1
Italie	+ 1	Slovénie	+ 1
Lettonie	+ 1	Suède	+ 2

¹ « Le principe de proportionnalité dégressive, prévu dans le traité sur l'Union européenne, s'applique de la manière suivante :
 – les chiffres minimum et maximum fixés par le traité doivent être pleinement utilisés pour que l'éventail des sièges au Parlement européen soit le moins éloigné possible de l'éventail des populations des États membres;
 – plus un État membre est peuplé, plus il a droit à un nombre de sièges élevé ;
 – plus un État membre est peuplé, plus le nombre d'habitants que chacun de ses députés européens représente est élevé. » (Extrait du projet de décision du Conseil européen).

² Article 14 paragraphe 2 du traité sur l'UE « le Parlement européen est composé de représentants des citoyens de l'Union. Leur nombre ne dépasse pas sept cent cinquante, plus le président. La représentation des citoyens est assurée de façon dégressivement proportionnelle, avec un seuil minimum de six membres par État membre. Aucun État membre ne se voit attribuer plus de quatre-vingt seize sièges. »

³ Le nombre de 736 respecte le plafond de 751 mais les 5 sièges dont dispose Malte sont inférieurs au plancher de six.

⁴ Une résolution du PE du 4 mai 2010 rappelle qu'en vertu de l'article 5 de l'acte de 1976 portant élection des membres du PE au suffrage universel direct, il n'est pas envisageable d'interrompre le mandat d'un député en cours de législature.

⁵ Cf annexe 4 des conclusions du Conseil européen du 18 et 19 juin 2009.

⁶ Voir annexe

⁷ Conformément à l'article 48 du TUE. Le Conseil européen peut décider à la majorité simple, après approbation du Parlement européen, de ne pas convoquer de Convention lorsque l'ampleur des modifications ne le justifie pas. Dans ce dernier cas, le Conseil européen établit le mandat pour une Conférence des représentants des gouvernements des États membres. Une Conférence des représentants des gouvernements des États membres est convoquée par le président du Conseil en vue d'arrêter d'un commun accord les modifications à apporter aux traités. Les modifications entrent en vigueur après avoir été ratifiées par tous les États membres conformément à leurs règles constitutionnelles respectives.

⁸ 15 États membres ont déposé les instruments de ratification, 4 États ont ratifiés, 8 États n'ont toujours pas ratifié le protocole modificatif dont la France (daté du 18 mars 2011).

⁹ Le Parlement européen s'est montré particulièrement prévoyant en modifiant dès novembre 2009 son règlement intérieur pour permettre aux personnes désignées dans les États membres pour devenir eurodéputés d'avoir le statut d'observateurs (ce statut n'ouvre pas le droit de vote) en attendant que le protocole modifié soit ratifié et entre en vigueur. La Parlement a insisté sur le fait que les 18 observateurs ou eurodéputés doivent arriver simultanément.

NOTE D'INFORMATION SUR...

PROPOSITION DE LOI TENDANT À AMÉLIORER LA JUSTICE FISCALE, À RESTREINDRE LE «MITAGE» DE L'IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS ET À FAVORISER L'INVESTISSEMENT

Calendrier :

Séance publique :

Jeudi 28 avril, à partir de 9 heures

Discussion générale : 1 heure, dont 16 minutes pour le Groupe socialiste

Délai de dépôt des amendements : 26 avril, 15h

Présentation de la proposition de loi : **Fr. Marc** (20 min.)

Orateur pour le groupe socialiste : **Fr. Rebsamen** (16 min.)

Commission des finances :

Mercredi 13 avril

Rapporteur : **Ph. Dominati**

Délai de dépôt des amendements : 11 avril, 11h

Presse :

Conférence de presse : mardi 26 avril, 14h30, salle François Mitterrand

Cette proposition de loi a pour objectif d'instaurer à :

- **L'Article 1** l'abrogation du régime du bénéfice mondial consolidé
- **L'Article 2** un dispositif visant à ce que toute société soit tenue d'acquitter un impôt au moins égal à la moitié du montant normalement exigible, résultant de l'application du taux normal (prévu au deuxième alinéa du I de l'article 219 du code général des impôts) à l'assiette de son bénéfice imposable
- **L'Article 3** une possibilité de modulation du taux de l'impôt sur les sociétés (IS) en fonction de l'affectation du bénéfice réalisé, permettant ainsi de favoriser le réinvestissement des profits au sein même de l'entreprise (de préférence à sa distribution sous forme de dividendes)

INTRODUCTION

Les actions en faveur du maintien des emplois, du développement des entreprises et du soutien social en direction de nos concitoyens les plus concernés par la crise, doivent nécessairement être renforcées. L'Etat, par son action, doit pouvoir prendre toute sa place dans ce dynamisme.

Or, la récession économique à laquelle cet Etat doit faire face réduit fortement ses recettes. Les nombreux cadeaux fiscaux accordés aux ménages les plus favorisés accentuent les écarts de richesse et contribuent à limiter les marges de manœuvres financières de notre pays.

Ainsi, l'objectif de cette proposition de loi est simple : **redonner à l'Etat et à la puissance publique, les moyens financiers de soutenir les ménages et les entreprises les plus en difficultés dans cette période de crise.**

La fiscalité sur les bénéficiaires des entreprises est fondamentalement injuste. Aujourd'hui, en France, les PME sont beaucoup plus taxées à l'IS que les entreprises du CAC 40.

Les entreprises du CAC 40, qui représentaient en 2006 plus de 30 % des profits, rapportaient à peine 13 % de l'IS (selon le rapport 2009 du Conseil des Prélèvements Obligatoires). En revanche, les PME dont la taille n'excédait pas 250 personnes s'acquittaient de 21 % de l'IS, pour seulement 17 % des profits générés par les entreprises françaises.

Aussi apparaît-il nécessaire non seulement de limiter l'impact global des niches fiscales et exonérations diverses sur le calcul de l'impôt sur les bénéficiaires, mais aussi de plafonner l'usage cumulatif des différentes dispositions fiscales dérogatoires à 50 % de l'IS exigible au titre d'un exercice fiscal. En d'autres termes, pour un taux légal en vigueur de 33,33 % d'IS, toute entreprise se devra d'acquitter « a minima » l'équivalent de 16,65 % de son bénéfice.

La présente proposition de loi s'inscrit dans une volonté de rétablir plus de justice, mais aussi, à un moment où l'on parle tant d'une nécessaire réhabilitation de l'éthique d'entreprises, à réconcilier certaines grandes firmes avec une véritable exigence de citoyenneté. Pour les sénateurs socialistes, la fiscalité doit être l'outil de la solidarité nationale, mais à la condition qu'elle soit juste et équitable.

C'est par le renforcement des moyens de l'action publique, et par un meilleur partage des richesses, que le groupe socialiste propose de lutter efficacement contre les inégalités dans notre pays et de soutenir les personnes les plus touchées par la crise actuelle.

I. PRÉSENTATION DES ARTICLES

Article 1er : Abrogation du régime du bénéfice mondial consolidé

Le dispositif

Le régime dit du « bénéfice mondial consolidé » permet de déroger à la règle de territorialité, selon laquelle l'impôt sur les sociétés est assis sur les seuls résultats des entreprises implantées en France. Il prévoit que les sociétés françaises peuvent, sur agrément, retenir l'ensemble des résultats de leurs exploitations directes ou indirectes, situées en France ou à l'étranger, pour l'assiette des impôts. Il permet à des filiales détenues dans une proportion de 50 % à 95 % d'être intégrées aux résultats.

L'agrément n'est accordé qu'aux groupes bénéficiant d'une implantation internationale diversifiée et est délivré pour une période de cinq ans irrévocable. Lors de l'éventuelle demande de renouvellement, la durée du nouvel agrément est de trois ans. **5 groupes en bénéficient actuellement contre 11 en 2000. Total, Vivendi, NRJ Group et Euro Media Group figurent parmi les actuels bénéficiaires.** Si le dernier groupe cité n'est pas vraiment connu, ont été aussi concernés : Essilor, Danone, Saint-Gobain, Schneider Electric, Suez environnement).

« Le nombre limité de groupes bénéficiaires s'explique par le fait que ce régime ne présente de réel intérêt que si le groupe imposable en France peut diminuer l'impôt sur les sociétés dû dans notre pays par la prise en compte de déficits subis à l'étranger », souligne le Conseil des prélèvements obligatoires (CPO).

D'après ce même CPO, son coût reste élevé – il aurait été de 302 M€ en 2010 - même s'il a diminué depuis 2001 (1,5 MD€ en 2001).

Informations

Bénéfices affichés en 2010 par quelques-uns des bénéficiaires du dispositif du bénéfice mondial consolidé :

Total : bénéfice net de 10,3 MD€ (+ 32 %)

Vivendi : résultat net ajusté de 2,698 MD€ (+ 4,4 %)

NRJ group : résultat net part du groupe de 32,3 M€ (+ 308,9 %).

Les critiques

- Un dispositif qui n'est plus adapté

Le CPO a souligné que ce régime avait été mis en place en 1965, dans un contexte économique différent, mais qu'il « apparaît aujourd'hui mal adapté, dans un contexte où le développement international fait partie de la stratégie naturelle des grands groupes, et où de nombreuses réformes fiscales favorables aux grandes entreprises ont été conduites au cours de la période récente ». Il en a conclu : « La suppression de ce régime, dont l'utilité économique n'est pas démontrée, apparaît souhaitable ».

Le 5 avril dernier, le Président (PS) de la commission des finances de l'Assemblée nationale, Jérôme Cahuzac, a adressé au ministre du budget, François Baroin, un courrier de « demande de précisions » afin, notamment, de connaître le coût exact pour les finances publiques d'une niche fiscale, le « bénéfice mondial consolidé », dont bénéficient cinq grandes entreprises en France.

- Des écarts dans l'évaluation du coût

Le député socialiste s'étonne en effet de « l'écart » entre les chiffres communiqués par le gouvernement et ceux dont font état certaines entreprises bénéficiaires de ce dispositif.

M. Cahuzac relève que « l'estimation fournie par le Gouvernement pour 2010 et 2011 » fait apparaître un « coût pour l'Etat de 461 M€ ». Les 461 M€ figurent, en fait, au titre des années 2009, 2010 et 2011 dans le document « Voies et moyens », lié à la loi de finances pour 2011 :

Numéro de la mesure	Régimes spéciaux Mesure	(En millions d'euros)		
		2009	2010	2011
330103	Régime du bénéfice mondial ou consolidé. Application sur agrément, de l'impôt sur les sociétés de l'ensemble des résultats des exploitations françaises et étrangères sous déduction des prélèvements étrangers	461	461	461
	<i>Mission et programme :</i> Économie / Développement des entreprises et de l'emploi (P134)			
	<i>Objectif :</i> Accompagner le développement international des entreprises			
	<i>Bénéficiaires 2009 :</i> 4 entreprises			
	<i>Méthode de chiffrage :</i> Reconstitution de base taxable à partir de données déclaratives fiscales			
	<i>Fiabilité :</i> Très bonne			
	<i>Création / modification :</i> 1965 / 1965			
	<i>Fin du fait générateur :</i> dépense fiscale non-bornée			
	<i>Fin d'incidence budgétaire :</i> dépense fiscale non-bornée			
	<i>Réf. CGI :</i> 209 quinquies			

Mais, dans le même temps, « le chiffrage pour 2010 de l'effet du bénéfice mondial consolidé semble **faire apparaître un gain, à ce titre, de 580 M€ pour le seul groupe Vivendi** ». Nicole Bricq rappelait récemment que « Si l'on observe les sommes versées à Vivendi au cours de la période concernée, on s'aperçoit que le groupe a reçu 464 M€ en 2005, 507 M€ en 2006, 603 M€ en 2007, 548 M€ en 2008 et 435 M€ en 2009. Dans leur dernier rapport annuel, qui ne tient pas compte de l'année 2009, les responsables de Vivendi expliquaient que ce dispositif devait rapporter à l'entreprise 2,1 MD€ sur l'ensemble de la période. Il me semble que cela se passe de commentaires ». C'est la raison pour laquelle le Président de la commission des finances de l'Assemblée nationale veut connaître « le montant de l'allégement dont a bénéficié chaque entreprise, au titre de cette niche fiscale, pour les années 2009, 2010, et estimé pour 2011 ».

Désirant aussi disposer du « montant total de leurs différents crédits d'impôt », il souhaite, par ailleurs, connaître les « critères de traitement des demandes de prorogation du bénéfice » de cette niche. Total, Vivendi et NRJ Group vont, en effet, « être amenés, à court terme, à demander le renouvellement de cet agrément ».

- **Des contreparties non tenues**

En séance, lors de la discussion du PLF 2011, Nicole Bricq rappelait que, lorsque ce régime exceptionnel avait été attribué à Vivendi, une contrepartie avait été négociée : entre 1 500 et 1 600 contrats à durée indéterminée devaient être créés, « ce qui revient très cher – environ 362 000 € l'emploi ! Mais cette contrepartie n'a jamais été évaluée ». A titre d'information, la Tribune, en novembre dernier, évoquait une rencontre entre le patron du groupe de médias, Jean-Bernard Levy, et Nicolas Sarkozy, au cours de laquelle ce dernier aurait annoncé la fin du dispositif fiscal « bénéfice mondial consolidé », dont profite Vivendi depuis 2004. Bercy avait, à l'époque, démenti l'information.

Le secrétaire d'État Georges Tron avait émis, lors de la discussion du même PLF, un avis négatif sur cette suppression, faisant même savoir que « ce dispositif est bien contrôlé, semble assez sûr, et permet à des entreprises qui ne sont pas forcément de grands groupes de développer leurs activités »... A regarder la listes des bénéficiaires, on est en droit de se demander de quelles entreprises il parle...

Article 2 : Instauration d'un seuil minimal d'IS pour les entreprises égal à la moitié du taux nominal actuel

Cet article a pour objectif l'instauration d'un dispositif visant à ce que toute société soit tenue d'acquitter un impôt au moins égal à la moitié du montant normalement exigible, résultant de l'application du taux normal (prévu au deuxième alinéa du I de l'article 219 du code général des impôts) à l'assiette de son bénéfice imposable.

Les constats

Total, malgré un bénéfice mondial de plus de 8 MD€, n'a pas eu à déboursier un seul centime dans l'Hexagone. Même chose pour Danone, Suez, Essilor ou Saint-Gobain. Si cela surprend, « ces sociétés ne font qu'appliquer le code des impôts ». En théorie, le taux de l'impôt est de 33 % sur les bénéfices, mais il existe de nombreux dispositifs fiscaux pour passer entre les mailles du filet.

Selon le rapport du Conseil des prélèvements obligatoires d'octobre 2010, **les entreprises auraient ainsi épargné 66,3 MD€ en 2009 contre « seulement » 18,5 MD€ en 2005**, grâce aux différents régimes et niches. Les sociétés du CAC 40 seraient donc taxées en moyenne à 8 % sur leurs profits, contre 22 % pour les PME, qui ne maîtrisent pas forcément toutes les subtilités du code des impôts.

Total, par exemple, ne paye pas cet impôt en France, car ses raffineries sur le territoire sont en perte. En effet, les pertes enregistrées pendant la crise peuvent être déduites des bénéfices ultérieurs. Danone, de son côté, retire de ce qu'il doit payer les emprunts qu'il a contractés pour acquérir Numico en 2007. En fin de compte, entre le report illimité des pertes, l'intégration fiscale, la déductibilité des intérêts, le régime fille-mère, la « niche Copé » (qui exonère les cessions de participation à long-terme) ou le crédit impôt-recherche, la plupart des entreprises y gagnent, aux dépens de l'Etat français.

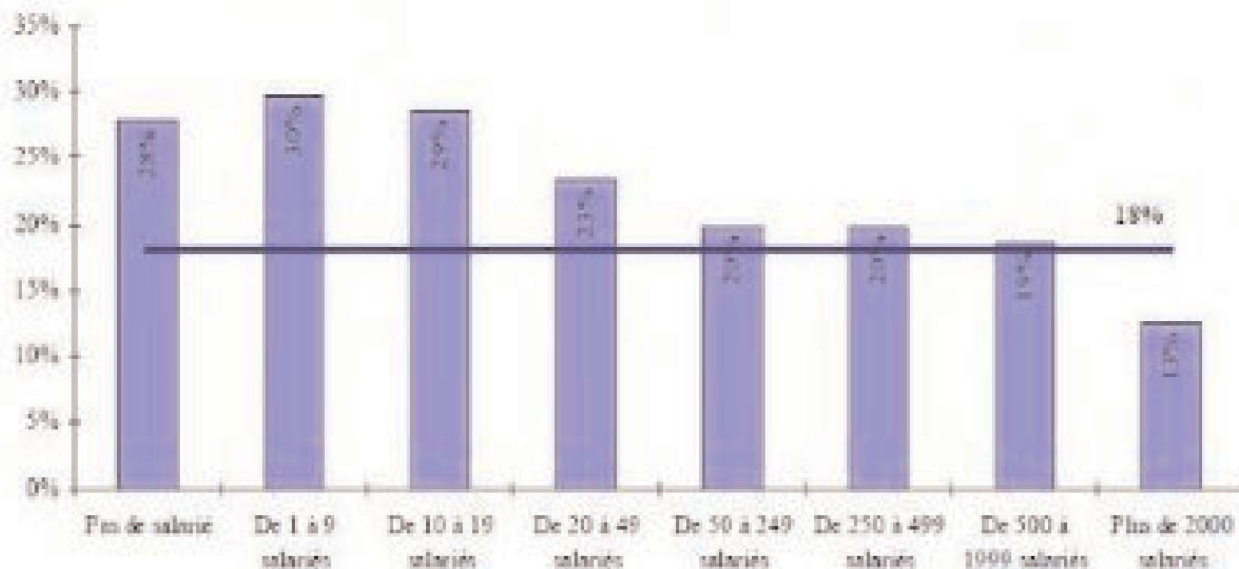
Aux USA, le seul « tax gap », c'est à dire l'insuffisance des rentrées fiscales par rapport à la situation normale, dans laquelle tous les contribuables respecteraient pleinement la législation fiscale, a été chiffré, sur 10 ans, à 210 MD\$.

A 33,3 %, le taux nominal d'impôt sur les sociétés en France est le plus élevé d'Europe après Malte. Ce taux était de 15 % en Allemagne en 2009, 27,5 % en Italie et 28 % au Royaume-Uni. Malgré l'existence d'un taux réduit d'impôt sur les sociétés pour les petites entreprises, l'optimisation fiscale permet aux grandes entreprises de payer relativement moins d'impôts.

Le taux implicite d'imposition est ainsi en France de 30 % pour les entreprises de 1 à 9 salariés, 20 % pour celles de 50 à 249 salariés et 13 % pour celles de plus de 2 000 salariés, mais 8 % seulement pour les entreprises du CAC 40, selon un rapport du Conseil des prélèvements obligatoires.

Ainsi, si ces dernières acquittaient l'impôt comme le font les PME, elles paieraient 15 MD€ au lieu des 6,5 MD€ qu'elles versent aujourd'hui. Un manque à gagner de 8 MD€ pour les caisses de l'Etat. **En ce sens, les sociétés se soustraient à leurs obligations envers l'Etat.**

Graphique n°28 : Taux implicite d'imposition par taille d'entreprises



L'impôt sur les sociétés est devenu un « impôt de chagrin », reconnaît François Baroin, ministre du Budget. Le cabinet de Christine Lagarde, quant à lui, ne dément pas ces chiffres. Au vu de ces éléments, le taux marginal d'IS de 33 %, que le patronat n'a cessé de dénoncer pour obtenir de nouvelles baisses d'impôt, n'a donc que peu de liens avec la réalité.

Alors que le Gouvernement a fixé un seuil au delà duquel on ne peut plus taxer les français les plus aisés,

Alors que le Gouvernement a mis en oeuvre une réforme qui a bénéficié aux entreprises,

Alors que le « poids » de l'IS est inversement proportionnel à la taille de l'entreprise,

il semble opportun aujourd'hui **de mettre en place un mécanisme correcteur**, qui viendrait obliger les sociétés à un juste retour, et à payer au moins la moitié de ce qu'elles doivent légalement à l'Etat. D'autant que **la réforme de la taxe professionnelle a bénéficié aux entreprises** au détriment des ménages. C'est la raison pour laquelle les socialistes proposent aujourd'hui un seuil d'imposition égal à la moitié du taux nominal d'IS, en dessous duquel aucune entreprise, par aucun dispositif que ce soit, ne pourra descendre.

Les réactions

- Le Gouvernement trouve qu'il est urgent... d'attendre...

En mars 2010, le ministère de l'Economie réfléchissait à une réforme de l'impôt sur les sociétés, afin de réduire l'écart entre les taux nominal et réel d'imposition des bénéfices des entreprises. **Christine Lagarde rappelait, dans un entretien à la Tribune, qu'il « existe en France un écart significatif entre le taux d'imposition facial des bénéfices des entreprises, qui est de 33,3 % et le taux réel qui est de l'ordre de 22 % »**, insistant même en déclarant : « Je ne trouve pas très sain qu'il y ait un tel écart (...) et nous réfléchissons à la meilleure manière d'y remédier ».

En janvier 2011, la ministre de l'Economie, Christine Lagarde, avait évoqué une réforme de l'impôt sur les sociétés, mais « pas dès cette année » : « Nous avons un système de fiscalité, en particulier d'impôt sur les sociétés, qui a un taux facial élevé et toute une catégorie de niches fiscales diverses et variées », déclarait-elle. Poursuivant ainsi : « Les grandes entreprises, qui peuvent financer des services juridiques importants, peuvent ainsi faire de l'optimisation fiscale, et s'acquitter au final de moins d'impôt en pourcentage que les petites ».

- A droite

Christian Estrosi semble avoir découvert le sujet et veut une réforme. Rappelons tout de même que ce dernier était **ministre auprès de la ministre de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi, chargé de l'Industrie, entre juin 2009 et novembre 2010... Il n'ignorait donc pas totalement le sujet...**

Depuis quelques semaines (annonce faite à France Inter le 29 mars 2011) il aborde ce thème, annonçant **qu'il a même décidé de déposer une Proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête relative au taux réel d'impôt sur les sociétés payé par les grandes entreprises et les petites et moyennes entreprises à l'Assemblée nationale.**

- Bruxelles envisagerait une harmonisation européenne de l'impôt sur les sociétés

La Commission européenne vient de présenter une réforme visant à établir une assiette commune à l'UE, en ce qui concerne la perception de l'impôt sur les sociétés.

En taxant les bénéfices des entreprises sur une base commune, cette harmonisation, baptisée ACCIS pour « Assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés », constituerait en fait un guichet unique, et simplifierait les démarches administratives pour les sociétés assujetties à l'IS, qui n'auraient plus qu'à remplir une seule déclaration fiscale pour l'ensemble de leurs activités.

La déclaration serait remise à une seule et même administration, et les pays continueraient à appliquer leurs taux d'imposition sur leur part de l'assiette.

Bruxelles a néanmoins précisé, dans un communiqué, que « les États membres conserveraient intégralement leur droit souverain en matière de fixation du taux de l'impôt sur les sociétés » sur leur part de l'assiette, et que « l'ACCIS sera facultative ». Ce qui signifie que les entreprises estimant « pouvoir tirer parti d'un système harmonisé au niveau de l'UE pourront opter pour ce régime, tandis que les autres pourront continuer de relever de leur régime national ».

Article 3 : Modulation de l'impôt sur les sociétés en fonction du « comportement » de l'entreprise en matière de réinvestissement des bénéfices dégagés

L'article 3 propose de moduler, à la hausse comme à la baisse, le taux d'impôt sur les sociétés, selon la répartition effectuée par l'entreprise de ces bénéfices.

Cette disposition est récurrente dans les propositions socialistes avancées lors de différents PLF. Elle était également au cœur de la proposition de loi visant la Création d'une contribution exceptionnelle de solidarité des entreprises ayant réalisé des bénéfices records, proposée et défendue par François Rebsamen et les membres de la commission des finances le 4 juin 2009.

La modulation du taux d'imposition en fonction du comportement, vertueux au non, bonus/malus, s'inscrit dans le même esprit que les récentes propositions du PS « pour le changement »,

NB - Les aspects techniques (taux) de mise en œuvre sont cependant quelque peu différents. Le projet du PS prévoit que l'impôt sur les sociétés sera baissé de 33 % à 20 % pour les entreprises qui réinvestissent intégralement leurs bénéfices, et augmenté jusqu'à 40 % pour celles qui privilégient les dividendes des actionnaires, quand la présente PPL fonctionne en dixième de taux supplémentaire ou en moins.

La présente proposition prévoit :

- Une réduction d'un dixième du taux lorsqu'une fraction du bénéfice imposable, au moins égal à 60 %, est mise en réserve ou incorporée au capital (à l'exclusion des sommes destinées au rachat d'actions).
- Une majoration d'un dixième, lorsque cette fraction est inférieure à 40 % du bénéfice considéré.

Ce bonus/malus (égal à 3,3 points d'impôt) vise à privilégier davantage les entreprises qui participent à la relance, et à pénaliser les entreprises qui, par leur politique d'optimisation des profits en direction des actionnaires, contribuent à ne pas réduire la congestion économique actuelle.

Cette mesure a été discutée à de nombreuses reprises au Sénat, et notamment lors de la discussion du 2ème PLFR 2009, par voie d'amendements. M. Éric Woerth avait eu l'occasion de dire, au cours des débats, « qu'un tel débat mérite d'ailleurs d'être approfondi ». Il s'est également engagé à interroger le Trésor et la Direction de la législation fiscale pour avoir leur expertise sur le sujet, et a indiqué, que « nous aurons alors un rendez-vous, peut-être lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2010 ». Ça n'a été le cas, ni en PLF 2010, ni en décembre dernier, lors du PLF 2011, au cours duquel le groupe socialiste avait redéposé ces propositions. Il faut, aujourd'hui, se saisir de ce sujet ! **D'autant que la question de la répartition de la richesse produite est au cœur de la crise actuelle et des revendications sociales.** La principale demande des citoyens est une répartition plus juste de la richesse produite. La crise vient notamment du fait d'une disproportion flagrante entre les profits des revenus du capital et les profits tirés du travail (le salaire).

II. ÉLÉMENTS DE DÉBATS

Pourquoi une telle proposition ?

L'arme fiscale doit être une arme anti-crise et un outil de solidarité, dans le souci de ne pas creuser davantage les déficits. La crise actuelle entraîne des moins-values de recettes fiscales, qu'il s'agisse de la TVA, de l'impôt sur le revenu ou de l'impôt sur les sociétés. **Aussi faut-il apporter des preuves de justice aux citoyens, consommateurs, ménages, contribuables, PME, qui subissent lourdement les effets de la crise** (hausse des prix et chômage) et ce, alors qu'ils assistent, en parallèle, au versement de parachutes dorés, de retraites chapeau, ou de dividendes mirifiques...

Pourquoi devraient-ils subir une double peine ?

Les entreprises qui sont ici visées ont les moyens d'être mises à contribution car, malgré la crise, elles ont été largement bénéficiaires.

Par ailleurs, elles se sont maintenues dans une logique très peu « vertueuse » en temps de crise, **poursuivant leur politique de maximisation du retour aux actionnaires, jumelée à une politique des prix supportée par les consommateurs (ménages, PME), et en s'exonérant de leurs obligations financières par des procédés d'optimisation fiscale qui, s'ils sont parfaitement légaux, n'en restent pas moins anormaux.** En outre, la croissance de ces entreprises ne s'est pas nécessairement traduite par des hausses des investissements productifs proportionnelles (c'est le cas de Total).

Le Président de la République aurait-il renoncé à « s'aligner » sur son homologue américain?

« **Nous avons une grande convergence de vues** », avait déclaré Nicolas Sarkozy en juillet 2008, à propos du nouveau Président des États-Unis, Barack Obama.

« **Avec votre élection, le peuple américain a exprimé avec vigueur sa foi dans le progrès et l'avenir, ainsi que sa volonté d'une Amérique ouverte, nouvelle, forte et solidaire, que vous incarnez** », avait-il ajouté en janvier dernier.

Pourtant, les États-Unis semblent beaucoup plus volontaristes, ou plutôt moins dogmatiques, en matière fiscale, en cette période de crise, que le Gouvernement français.

En effet, **Barack Obama entend vérifier que les entreprises paient bien leurs impôts à l'État fédéral** (35 %, quand l'impôt sur les sociétés, en France, est de 33,33 %), **que, bien souvent, elles minorent par des stratégies de défiscalisation et d'évasion fiscale**, et ce, « alors que des millions de familles travaillent dur et les petites entreprises paient leur part » a assuré Tim Geithner, le secrétaire au Trésor. **A ce titre, la contribution prévue à l'article 1er ferait passer l'impôt sur les sociétés des grandes entreprises concernées, les deux premières années, de 33,33 % à 35 % et la dernière année à 34,16 %).**

Les diverses mesures proposées dans cette PPL visent à lutter contre les phénomènes de confiscation de la richesse produite par la collectivité, et contre la politique d'optimisation fiscale développée par certaines entreprises.

Nicolas Sarkozy reste arc-bouté sur de vieux principes. Mais on ne peut pas indéfiniment lutter contre la récession par l'utilisation massive de la dette publique (qui atteint désormais des chiffres records).

Positions de la commission des finances et du rapporteur, Ph. Dominati

1. Les sénateurs de la majorité anticipent les dispositions du projet de loi constitutionnelle

Lors de son intervention en commission des finances, le rapporteur de la PPL du groupe socialiste, Ph Dominati, a rappelé la doctrine récente imposée par la commission des finances :

« Pour des raisons de doctrine, ces dispositions ne peuvent être approuvées, car les dispositions fiscales relèvent désormais exclusivement du domaine réservé des lois de finances. Notre commission a, en effet, décidé d'anticiper les dispositions du projet de loi constitutionnelle, qui réserveront la matière fiscale aux seules lois de finances ». Déjà, à l'occasion de la proposition de loi du groupe CRC tendant à assurer la juste participation des entreprises au financement de l'action publique locale et à renforcer la péréquation des ressources fiscales, le rapporteur, Ch. Guéné, précisait que « la Commission des finances du Sénat a décidé d'appliquer la règle, selon laquelle les questions fiscales doivent être examinées en lois de finances. Par là même, elle n'a fait qu'anticiper les dispositions du projet de loi constitutionnelle qui réserveront la matière fiscale aux seules lois de finances ».

Le rapporteur a précisé que « les propositions de lois contenant des dispositions fiscales ne seront bientôt plus constitutionnellement recevables ».

↳ Comme ce n'est pas encore le cas, pourquoi soulever cet argument ?

N. Bricq avait eu l'occasion, lors de son intervention du 30 mars dernier, de dénoncer cette attitude : « Nous ne saurions souscrire à vos conclusions (...), puisqu'elles visent notamment à restreindre le champ de l'initiative parlementaire et, singulièrement, des propositions de loi émanant de l'opposition, en renvoyant celles-ci au cadre de la loi de finances, au motif qu'elles seraient de nature à créer des niches fiscales. Je souligne qu'une telle réforme constitutionnelle n'a pas encore eu lieu ».

Le projet de loi constitutionnelle n'a pas encore été discuté, et encore moins adopté par le Parlement, puis par le Congrès. A-t-il des chances de l'être ? Ce sera l'objet de débats importants, en ouverture de la campagne des présidentielles. Le parti socialiste y est déjà opposé.

Si cette nouvelle contrainte (réserver les dispositions fiscales aux lois de finances) peut légitimement s'imposer au Gouvernement, qui maîtrise encore largement le déroulement de la discussion parlementaire et le dépôt des lois de finances, elle se justifie peut-être moins pour les parlementaires, dont elle restreint encore les pouvoirs !

↳ Que pourront-ils faire après la réforme, s'ils ne peuvent même plus proposer de dispositions fiscales dans leurs propositions de loi ? Leur pouvoir est déjà largement contraint par l'article 40 de la Constitution, qui leur refuse la création de charges.

Lors de l'examen du projet de loi constitutionnelle par la commission des lois de l'Assemblée nationale, il a été adopté un amendement de suppression du monopole des lois de finances et de financement de la sécurité sociale en matière de prélèvements obligatoires, au motif qu'un « tel monopole nuirait à la cohérence de la discussion des réformes en les amputant de toutes les questions relatives aux moyens » et « porterait une atteinte excessive au droit d'initiative des parlementaires ».

La commission des finances de l'AN y est opposée, au motif que ce monopole « risque de rigidifier l'organisation du travail législatif et de porter atteinte aux droits du Parlement ».

Elle propose une solution quelque peu différente via un « monopole partagé », en créant une nouvelle catégorie de lois : les lois de prélèvements obligatoires, qui seraient des lois ordinaires, qui ne pourraient contenir que des dispositions relatives aux impositions de toutes natures et aux autres ressources de la sécurité sociale ».

Cette deuxième option semble elle aussi contraignante, puisqu'elle continue de déconnecter la discussion des réformes de celle des moyens qui leur sont attribuées. Ni l'une ni l'autre ne semblent véritablement acceptables.

2. Le rapporteur considère que cette PPL serait de nature à créer une niche fiscale

La majorité oublie que, au cours des dix dernières années, elle a multiplié, dans les lois de finances, le nombre de niches fiscales. En ce qui concerne la période plus récente des cinq dernières années, le coût des niches nouvelles destinées aux entreprises est estimé à 15 milliards d'euros par le Conseil des prélèvements obligatoires.

Par ailleurs, rappelons que l'argument du « chantage à la délocalisation », utilisé également sous une autre forme pour justifier la mise en place du bouclier fiscal, ne tient plus.

3. Agir pour les PME

Enfin, il convient de rappeler que le principal objectif de cette PPL est **de rétablir plus de justice fiscale entre les entreprises et donc, par là, d'accroître la dynamique des TPE / PME françaises, principales sources de croissance et de création d'emplois.**

Il est en effet nécessaire de développer la compétitivité des entreprises françaises face, notamment, à des PME allemandes souvent plus grandes (seulement 8 % des entreprises françaises comptent plus de 20 salariés, contre 25 % en Allemagne) et dans le cadre d'une véritable stratégie industrielle.

Rappelons qu'hormis les filiales des grands groupes, l'emploi dans les seules entreprises de moins de 250 salariés du secteur concurrentiel est estimé à 9 millions d'actifs, tous statuts confondus, **soit 55 % environ des effectifs du secteur privé.**

Les PME représentent 98 % des entreprises en nombre, et produisent 42 % de la valeur ajoutée. Elles sont particulièrement présentes dans des filières industrielles majeures pour la France, telles que le logiciel, l'automobile, l'aéronautique et l'agroalimentaire.

Si la majorité oppose aux socialistes des arguments dénonçant une fiscalité à la française déjà handicapante pour nos entreprises, il sera de notre devoir d'affirmer **qu'en luttant contre des stratégies d'optimisation fiscale qui profitent essentiellement aux firmes du CAC 40, ce texte vise précisément à mettre fin à une fiscalité fondamentalement injuste pour les PME.**

NOTE D'INFORMATION SUR...

PROPOSITION DE LOI TENDANT À ASSURER UNE GESTION EFFECTIVE DU RISQUE DE SUBMERSION MARINE

SUR LA BASE DES TRAVAUX DE LA MISSION D'INFORMATION SUR LES CONSÉQUENCES DE LA TEMPÊTE XYNTHIA

Calendrier

- **Deux PPL identiques** ont été déposées le 14 décembre 2010 au Sénat suite aux travaux de la Mission d'information sur les conséquences de la tempête Xynthia.
Il s'agit de la PPL N°172 présentée par B. Retailleau, président de la mission et de la PPL N°173 pré-sentée par A. Anziani, rapporteur de la mission et les membres socialistes et verts : N. Bonnefoy, D. Voynet, M. Boutant, Y. Dauge, C. Gautier, R. Kerdraon et Paul Raoult.
- **Nomination d'un rapporteur à la CEDDAT le 19 janvier 2011 : Bruno Retailleau**
 - examen du rapport : le 26 avril après midi (délai d'amdt le 14 avril)
 - examen en séance : 3 Mai (délai d'amdt le 2 mai)
- **Une demande de saisine pour avis** a été formulée puis adoptée le 14 février en commission des lois. M. Dominique de Legge a été nommé rapporteur pour avis. (examen le 12 avril)

Dans la nuit du 27 au 28 février 2010, la tempête Xynthia a frappé durement le littoral atlantique et plus particulièrement les départements de la Vendée et de la Charente maritime. Cette tempête a malheureusement provoqué la mort de 53 personnes et blessé de nombreuses autres. Les dommages matériels sont par ailleurs considérables puisqu'on les estime aujourd'hui à plus de 2,5 milliards d'euros. Des milliers d'hectares de terres arables sont désormais incultivables à cause du sel accumulé. On comptabilise plus de 500 000 personnes sinistrées à des degrés divers.

Une mission commune d'information sur les conséquences de cette tempête s'est constituée au Sénat dès le 31 mars 2010 avec pour objectif d'évaluer précisément la catastrophe causée par le passage de la tempête Xynthia mais aussi de formuler des préconisations précises et des mesures concrètes destinées à prévenir le renouvellement de telles catastrophes.

La mission présidée par le sénateur Bruno Retailleau, devenu depuis président du Conseil général de la Vendée, a réalisé plus d'une centaine d'auditions et s'est rendu rapidement sur place pour rencontrer les victimes, les élus locaux et les acteurs économiques. Elle a aussi réalisé des déplacements à Bruxelles pour rencontrer les responsables des questions de protection civile, de prévention et d'indemnisation agricole, aux Pays-Bas, pays qui a érigé la protection des côtes en priorité nationale et en Gironde, département touché dans une moindre mesure par la tempête mais confronté à une gestion hydraulique complexe de l'estuaire.

Le rapport de la mission réalisé par le sénateur socialiste, Alain Anziani, paru en juillet 2010 et intitulé « Une culture du risque pour éviter de nouveaux drames » a souhaité souligner la nécessité d'une révolution de nos mentalités et de nos pratiques face aux risques naturels. Les sénateurs estiment en effet que « si la tempête était inévitable, le drame qu'elle a provoqué aurait pu, lui, être évité ». La mission a pointé une responsabilité largement collective dans la survenue de ce drame car la France est mal préparée au risque de submersion marine et plus généralement n'a pas de culture du risque.

Elle a aussi suivi les modalités de gestion de la catastrophe : zonage, déconstructions, indemnisation... Elle a aussi formulé près de 92 recommandations pour l'avenir afin d'adopter une approche globale de la gestion du littoral soumis à un risque de submersion marine mais également de faire émerger une véritable culture du risque. **Ces PPL formalise les recommandations de la mission sénatoriale qui sont de nature législative.**

La prévention des risques et le droit des sols ne sont pas en cohérence

Le territoire français n'est que partiellement couvert par des Plans de prévention des risques d'inondations (PPRI) et les communes littorales le sont encore moins. Seuls 46 Plans ont été approuvés et 71 prescrits sur les 864 communes de ce type.

Les communes des côtes atlantiques les plus touchées par la tempête Xynthia n'étaient pas dotées de plan de prévention des risques d'inondation.

Il faut noter aussi que de manière générale, on constate **que le risque « inondations » n'est souvent envisagé que sous l'angle des crues et non des submersions marines.** Il est vrai que le territoire français a été plus souvent touché par des inondations meurtrières liées à des débordements de cours d'eau. Nous avons encore en mémoire de tristes exemples comme en 1992 à Vaison-la-Romaine ou en 1995 à Redon et dernièrement dans le Var.

Les risques sont donc appréhendés en fonction de la mémoire que l'on en a alors qu'il faudrait surtout axer la gestion des risques sur l'anticipation, la prévention et la sécurisation avant que tout événement malheureux n'ait eu lieu.

Le rapport de la mission note aussi que même quand les Plans de prévention des risques « inondations » existent, ils ne sont pas forcément efficaces car :

- les règlements sont principalement orientés vers les conditions de réalisation des nouveaux projets
- les mesures de prévention, de protection et de sauvegarde imposées aux collectivités et aux particuliers sont souvent insuffisantes et peu argumentées
- **en pratique la seule annexion aux documents d'urbanisme n'a pas conduit à une cohérence entre les mesures du plan et les documents d'urbanisme et a conduit à des situations ambiguës.**

Pourtant, le risque de submersion marine était connu depuis plusieurs années par les services de l'Etat et les élus locaux **puisque un atlas des zones submersibles mettant en évidence la vulnérabilité des zones à l'arrière des digues** dans les communes touchées avait été élaboré par la DDE dès 2002. **Mais ce risque n'a pas été pris en compte dans les modalités d'occupation des sols puisque des constructions ont été réalisées dans les zones à risques et certains quartiers ont même été construits en dessous du niveau de la mer.**

Les communes touchées par la tempête étaient pour la plupart d'entre elles, couvertes par un plan local d'urbanisme ou un document en tenant lieu et elles auraient pu prendre en compte ces risques naturels. **Le zonage instauré par les PLU peut tout à fait être utilisé pour protéger les populations, soit en déclarant certaines zones inconstructibles, soit en assortissant les permis de construire délivrés dans les secteurs de prescriptions. Même sans zonage, un permis de construire peut être refusé en raison d'un risque avéré.**

Cela n'a pas été le cas dans les communes concernées et on peut en déduire que ces risques de submersion marines n'ont pas été pris en compte dans la plupart des documents d'urbanisme des communes littorales.

Cependant les responsabilités sont partagées avec les services préfectoraux qui ont instruit de manière quasiment systématique les autorisations individuelles de permis de construire. (possibilité utilisée par les communes de moins de 10 000 habitants qui ne disposent pas des moyens techniques nécessaires).

Le rapport de la mission souligne aussi **que certaines habitations avaient été construites sans permis de construire sur le domaine public maritime et auraient dû être détruites.**

C'est le cas de 150 habitations situées dans le secteur de la Pointe dans la commune de l'Aiguillon-sur-mer. On doit donc aussi se demander pourquoi les services préfectoraux ont toléré cette situation.

Il apparaît nécessaire de veiller à une meilleure intégration des différentes problématiques, instruments d'action et sources de droit afin de mettre fin à la dualité existante entre la prévention des risques définie dans le Code de l'environnement et le droit des sols défini dans le Code de l'urbanisme.

La PPL propose de nombreuses dispositions visant à concilier gestion du risque et aménagement de l'espace littoral.

La gestion des conséquences de la catastrophe s'est faite dans la précipitation et sans concertation

L'arrêté portant reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle a été signé dès le 2 mars 2010, déclenchant ainsi l'ouverture du régime d'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles qui permet aux assureurs, pour certains dommages, de bénéficier d'une réassurance publique, garantie par l'Etat.

Le gouvernement a rapidement initié la cartographie **de zones à risque mortel dites « zones noires »** et a annoncé la mise en route **d'un plan de démolition**. On peut tout à fait critiquer la pertinence d'un tel dispositif introduit dans la précipitation ainsi que la communication utilisée. **L'annonce a été unilatérale et est tombée tel un couperet sans possibilité de négociation.** Elle a provoqué l'émotion et l'indignation des propriétaires mais aussi des élus locaux qui n'ont pas été consultés. En première ligne pour la gestion des secours et les mesures d'urgence, les collectivités locales n'ont pas été associées à la gestion des conséquences : zonage, possibilité de démolition, devenir des zones détruites...

Par ailleurs, le concept de « zone noire » est totalement nouveau **car une zone où aucun mécanisme ne peut être efficace pour protéger les habitations et qui est déclarée inconstructible est normalement déclarée « zone rouge ».**

La mission a recommandé une distinction nette entre les « zones d'acquisition amiable » et les « zones d'expropriation. »

Des missions de terrain ont pu être menées en Vendée afin d'effectuer des expertises au cas par cas permettant de faire de nouvelles propositions aux préfets concernant les périmètres soumis à enquête publique. Il s'est avéré que la délimitation des zones noires selon une logique de blocs urbanistes cohérents n'avait pas pris suffisamment en compte les caractéristiques individuelles de chaque maison. Selon la mission, certaines maisons classées en « zone d'acquisition amiable » n'avaient pas vocation à être soumises à une procédure d'expropriation. Toute expropriation devra reposer sur une analyse de la dangerosité objective des maisons, parcelle par parcelle.

La mission a souligné que le traitement différencié des deux départements touchés n'était pas légitime d'où la nécessité de fixer des critères homogènes.

Plus d'un an après la catastrophe, le fonds Barnier a permis de racheter près de 900 maisons mais le dispositif d'acquisition amiable en concerne près de 1.600. Un ajustement du fond semble nécessaire comme le souligne le rapport de la mission.

Les premières destructions de maison ont débuté le 28 mars dernier à La-Faute-sur-Mer. **Le chantier de « déconstruction » selon le terme officiel** de toutes les maisons rachetées par l'Etat devrait s'étaler sur 4 ans.

Un « atelier littoral » réunissant des experts nationaux, des architectes, des géographes et des élus de Charente-Maritime s'est déjà réuni pour repenser l'aménagement urbain de la zone.

Les travaux de colmatage des 200 km de digues les plus touchées en Vendée et Charente-Maritime sont déjà bien avancés. Plus de 42 millions d'euros ont déjà été engagés pour conforter ces ouvrages de défense dont les 2/3 sur des fonds de l'Etat. Les montants globaux devant être mobilisés sur tous les ouvrages à contrôler et à conforter devraient s'élever à plus de 500 millions d'euros.

Le 26 janvier 2011, **un accord de mise en œuvre de la subvention** de 35,6 millions d'euros octroyée par la Commission européenne pour les victimes de Xynthia a été signé. Cette subvention contribuera «au financement de mesures déjà réalisées, notamment la remise en état des infrastructures de base, les dispositifs d'hébergement provisoire, les interventions des services de secours et le nettoyage des zones sinistrées».

Différents dispositifs ont été activés pour soutenir les agriculteurs et les pisciculteurs touchés mais leur avenir semble encore incertain :

- Plan de soutien exceptionnel de 20 millions d'euros au bénéfice des professionnels conchycoles et piscicoles (reconstruction de bâtiments et achat de nouveaux matériels)
- Indemnités liées aux assurances
- Activation du fonds d'allègement des charges des agriculteurs
- Prise en charge des cotisations MSA
- Aides dues au titre du Fonds national de garantie des calamités agricoles
- Aide exceptionnelle de 30 millions d'euros pour le gypsage (désalinisation) des terres et le financement des pertes sur les récoltes futures

Contenu de la PPL :

La PPL contient 22 articles formalisant certaines recommandations de la mission et modifiant plusieurs sources de droit telles que les Codes de l'environnement, de l'urbanisme, des postes et communications, des assurances, les Codes généraux de la propriété des personnes publiques, des impôts, des collectivités territoriales ou la loi du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile et la Loi littoral du 3 janvier 1986.

- **Chapitre I: De l'approche globale du risque de submersion marine**

Nouvelle catégorie de PPRN, mécanisme de prévision des submersions marines, compléments apportés au contenu des PGRI...

- **Chapitre II : De l'adaptation du droit des sols au risque de submersion marine**

Opposabilité des PPRN aux documents d'urbanisme, synthèse annuelle des risques naturels transmise par le Préfet aux maires...

- **Chapitre III : De la gestion des digues et de la défense contre la mer**

Possibilité de transfert de propriété des digues aux collectivités territoriales, rapport d'évaluation de la qualité des ouvrages de protection contre les inondations et contre la mer...

- **Chapitre IV : Des systèmes d'alerte, de la préparation de la population au risque et de l'organisation des secours**

Renforcement des plans communaux de sauvegarde, journée nationale de prévention aux risques naturels...

- **Chapitre V : Des régimes d'indemnisation**

Compensation des pertes de recettes fiscales des communes, versements d'avance aux fonds Barnier...

- **Chapitre VI : De l'aménagement et du développement des zones littorales**

Nouveau schéma d'aménagement des zones littorales, rôle du Conseil national du littoral et de la mer renforcé...

Je vous invite à consulter la note détaillée sur l'extranet du site du groupe socialiste : www.senateurs-socialistes.fr ou l'obtenir auprès de la collaboratrice du groupe à l'adresse suivante : i.sahagun@soc.senat.fr

NOTE D'INFORMATION SUR...

PROJET DE LOI PORTANT DROITS ET PROTECTION DES PERSONNES FAISANT L'OBJET DE SOINS PSYCHIATRIQUES ET MODALITÉS DE LEUR PRISE EN CHARGE

I / REPÈRES CHRONOLOGIQUES

- **A l'échelle gouvernementale :**
 - Projet de loi n° 2494 adopté en Conseil des ministres le 5 mai 2010 ;
 - Lettre rectificative n°3116 déposée par le gouvernement le 26 janvier 2011 –modifie le projet de loi initial.
- **A l'Assemblée Nationale :**
 - Rapport n°3189 déposé le 2 mars 2011 –rapporteur : Guy Lefrand, médecin de formation (UMP) ;
 - Séance du 15 au 22 mars 2011 ;
 - Vote et explications de vote : le 22 mars 2011.

Résultats du vote : 266 pour –UMP plus Nouveau Centre - ; **147 contre** –PS plus gauche démocrate et républicaine- ; **4 abstentions** –Modem-

- **Au Sénat :**
 - **Passage en commission le 3 mai** –rapporteurs : Muguette Dini (Union Centriste) pour la commission des affaires sociales ; Jean-René Lecerf (UMP) pour la commission des lois, saisie pour avis- ;
 - **Séance les 10 et 11 mai** ;
 - **DG : 32 minutes**

II / PRÉSENTATION DU DISPOSITIF ACTUEL EN MATIÈRE DE SOINS PSYCHIATRIQUES ET DONNÉES STATISTIQUES

- **Présentation du dispositif juridique actuel :**

La loi n° 90-527 du 27 juin 1990, relative aux droits et à la protection des personnes hospitalisées en raison de troubles mentaux, a été codifiée dans le code de la santé publique sous les articles L. 3211-1 à L. 3223-3. Elle établit l'hospitalisation dite « libre » comme le régime ordinaire d'hospitalisation psychiatrique et reconnaît aux patients concernés les mêmes droits que ceux dont bénéficient les personnes soignées pour d'autres pathologies. Par ailleurs, elle limite les restrictions à ces droits, pour les personnes hospitalisées sans leur consentement, à celles nécessitées par leur état de santé et la mise en œuvre de leur traitement.

La spécificité du dispositif actuel repose sur la coexistence de deux procédures d'hospitalisation sans consentement :

- l'hospitalisation sur demande d'un tiers –HDT- ;
- l'hospitalisation d'office –HO-.

Le critère commun afin que l'une de ces hospitalisations soit déclenchée est l'existence de troubles mentaux nécessitant des soins.

Cependant, ces deux dispositifs obéissent à des logiques distinctes, qui impliquent des conditions d'entrée et de sortie différentes.

➤ **La procédure d'hospitalisation sur demande d'un tiers :**

Elle peut être mise en œuvre à condition que :

- **les troubles mentaux de la personne rendent son consentement impossible ;**
- **son état impose des soins immédiats assortis d'une surveillance constante en milieu hospitalier.**

Par conséquent, **aucun critère autre que l'état de santé mentale du patient n'est pris en considération.**

La décision d'HDT revêt la forme **d'une admission en hospitalisation, prononcée par le directeur de l'établissement d'accueil. Deux certificats médicaux, datant de moins de quinze jours et circonstanciés**, attestent que les critères requis pour une HDT sont bien remplis. Le premier certificat doit avoir été établi par un médecin extérieur à l'établissement d'accueil ; le second peut être établi par un médecin de cet établissement.

Afin que l'admission puisse être prononcée, il faut que l'HDT soit demandée par écrit, **par un tiers** -soit un membre de la famille du malade, soit une personne ayant des relations avec le malade antérieures à la demande d'HDT (Conseil d'Etat, 3 décembre 2003, Centre hospitalier de Caen).

La levée de la mesure d'HDT est de droit :

- lorsqu'elle est demandée **par un psychiatre de l'établissement**, qui certifie que les conditions requises pour l'HDT ne sont plus réunies ;
- lorsqu'elle est ordonnée **par le préfet ;**
- lorsqu'elle est demandée **par le curateur, la famille, le demandeur de l'HDT ou la commission départementale des hospitalisations psychiatriques –CDHP-**.

Une hospitalisation sur demande d'un tiers peut être modifiée en hospitalisation d'office, lors de la demande de levée de l'HDT :

- **si le médecin psychiatre estime que la poursuite des soins est indispensable ;**
- **si la personne malade répond aux critères de l'HO.**

D'autre part, ce passage en hospitalisation d'office peut s'opérer quand, au cours de l'hospitalisation sur demande d'un tiers, l'état de santé mentale du patient évolue vers les critères de l'HO. Dans ce cas précis, **le préfet peut prendre un arrêté provisoire d'HO.**

➤ **L'hospitalisation d'office :**

Elle peut être prononcée dès lors **que les troubles mentaux de la personne nécessitent des soins et compromettent la sûreté des personnes ou portent atteinte de façon grave à l'ordre public.** La décision est prise par **l'autorité administrative** -le préfet et, à Paris, le préfet de police ou le maire en cas d'urgence- **au regard d'un certificat médical circonstancié ne pouvant être établi par un psychiatre exerçant dans l'établissement hospitalier d'accueil.** La levée de la mesure d'HO peut être prononcée **par le préfet, sur demande d'un psychiatre** -qui peut être de l'établissement d'accueil-.

En cas de désaccord entre le psychiatre et le préfet, **c'est la décision de ce dernier qui prédomine** -en l'espèce, cette disposition pose problème ; en effet, dans la mesure où il est question de patients souffrant de troubles mentaux, **il serait logique que le diagnostic médical du psychiatre prime la décision administrative du préfet**, prise à des fins sécuritaires ; or, c'est exactement le raisonnement inverse qui est retenu.

Autrement dit, le patient peut rester hospitalisé, sur décision du représentant de l'Etat, au nom d'un pseudo-principe de précaution qui viserait à assurer la sécurité, alors même que l'avis médical établirait la nécessité de laisser sortir ledit patient. **Ce dispositif illustre le traitement sécuritaire des personnes faisant l'objet de soins psychiatriques.**

Parallèlement, il existe deux cas particuliers d'hospitalisation d'office :

- **d'une part, celle concernant les personnes détenues.** La décision est prononcée par le préfet sur la base de l'article D 398 du code de procédure pénale. A l'issue de l'hospitalisation, le détenu retourne en détention. Désormais, les personnes détenues victimes de troubles mentaux sont soignées au sein d'unités hospitalières spécialement aménagées –UHSA- ;

- **d'autre part, celle relative aux personnes dont l'irresponsabilité pénale en raison de leurs troubles mentaux a été reconnue.** L'HO peut être prononcée **soit par le préfet**, sur la base de l'article L. 3213-7 du CSP, après information par les autorités judiciaires, **soit ordonnée par la chambre de l'instruction ou la juridiction qui prononce un arrêt ou un jugement de déclaration d'irresponsabilité pénale pour cause de trouble mental**, en application de l'article 706-135 du code de procédure pénale.

➤ **Données statistiques nationales :**

Selon les rapports d'activité des commissions départementales des hospitalisations psychiatriques, **en 2007, il y a eu 159 mesures d'hospitalisation sans consentement pour 100 000 habitants âgés de 20 ans et plus.** Elles se décomposent en :

- 134 mesures d'HDT pour 100 000 habitants âgés de 20 ans et plus, soit 61 019 mesures de HDT ;
- 25 mesures d'HO pour 100 000 habitants âgés de 20 ans et plus, soit 11 579 mesures de HO.

Néanmoins, il faut noter une très grande variabilité de ces taux selon les départements, les écarts variant de 1 à 5 pour les HDT et de 1 à 9 pour les HO.

Au niveau national, **le nombre de mesures d'hospitalisation sans consentement diminue** régulièrement depuis 2003 (-7% entre 2003 et 2007), après avoir connu une forte progression entre 1998 et 2003 (+22%). Pour autant, il faut souligner que **la part des hospitalisations sans consentement sur l'ensemble des hospitalisations reste stable** au cours de la période, dans la mesure où elle ne varie qu'entre 11% et 13%.

D'autre part, l'analyse des données disponibles montre que le nombre de mesures de sorties d'essai est très variable d'un département à l'autre pour un nombre équivalent de mesures de HO ou de HDT. Il est probable que certains départements pratiquent des sorties d'essai de courte durée mais répétées.

Quant aux HDT prononcées en raison d'un péril imminent, selon la procédure d'urgence et en application de l'article L.3212-3 du code de la santé publique, elles représentaient, en 2007, 48 % des HDT totales dans 90 départements répondants. Cette proportion est en augmentation depuis 1998, où elle était de 32%.

En 2007, le nombre de mesures de HO concernant les détenus et prononcées sur la base de l'article D.398 du code de procédure pénale s'élevait à 2051 sur 94 départements répondants. **Enfin, les HO relatives aux irresponsables pénaux**, prononcées en application de l'article L 3213-7 du CSP, étaient au nombre de 299.

➤ Comparatif européen :

Les admissions sans consentement en psychiatrie dans les Etats membres de l'Union européenne en 2002

Pays	Critères pour le placement sans consentement	Psychiatre mandaté pour une évaluation initiale	Autorité de décision : médicale / non médicale	Protocole détaillé des mesures coercitives	Possibilité d'obligation de soins à domicile	Représentation de l'usager par un avocat ou un professionnel apparenté	Pourcentage d'admissions contre leur gré par rapport à l'ensemble des hospitalisations	Pourcentage d'admissions contre leur gré pour 100 000 personnes de la population
Autriche	D	Oui	Non med	Oui	Non	Oui	18	175
Belgique	D	Non	Non med	Non	Oui	Oui	5,8	47
Danemark	T ou D	Non	Med	Oui	Non	Oui	4,6	34
Finlande	T ou D	Non	Med	Non	Non	Non	21,6	218
France	D	Non	Non med	Non	Non	Non	12,5	11
Allemagne	D	Non	Non med	Oui	Non	Non	15,9	175
Grèce	T ou D	Oui	Non med	Non	Non	Non	NR	NR
Irlande	T ou D	Oui	Med	Non	Non	Oui	10,9	74
Italie	T	Non	Non med	Non	Non	Non	12,1	NR
Luxembourg	D	Non	Med	Non	Oui	Non	26,4	93
Pays-Bas	D	Oui	Non med	Oui	Non	Oui	13,2	44
Portugal	T ou D	Oui	Non med	Non	Oui	Oui	3,2	6
Espagne	T	Oui	Non med	Non	Non	Non	NR	NR
Suède	T	Non	Med	Oui	Oui	Non	30	114
Royaume-uni	T ou D	Oui	Non med	Non	Non	Non	13,5	93

T : nécessité du traitement D : dangerosité NR : non renseigné

Source : tableau établi à partir du rapport Hans Joachim Salize, Harald Dreßing, Monika Peitz, « compulsory admission and involuntary treatment of mental ill patients – législation and practice in EU-member states, central institute of mental health, european commission, 2002 »
Tableau publié dans "Psychiatrie et santé mentale", collection "regards sur l'actualité" n° 354 – octobre 2009 – Documentation française.

III - PRÉSENTATION DU PROJET DE LOI RELATIF AUX DROITS ET À LA PROTECTION DES PERSONNES FAISANT L'OBJET DE SOINS PSYCHIATRIQUES, ET MODALITÉS DE LEUR PRISE EN CHARGE

Ce projet de loi a pour objectif de réformer la pratique des soins psychiatriques sans consentement. Alors que le dispositif actuel repose sur la coexistence de deux procédures d'hospitalisation complète –d'office ou sur demande d'un tiers-, le présent projet de loi étend la pratique des soins sans consentement au régime ambulatoire, y compris à domicile. Ainsi, il différencie les admissions en soins psychiatriques sans consentement :

- à la demande d'un tiers ou en cas de péril imminent ;
- sur décision du représentant de l'Etat ;
- des personnes détenues.

Ce projet de loi s'inscrit dans une logique purement sécuritaire, qui tend à rompre l'équilibre présidant à la conciliation des objectifs de préservation de la santé du malade, de sauvegarde de sa liberté et de maintien de l'ordre public. Si le gouvernement a fait le choix de placer uniquement le curseur sur ce dernier facteur, le groupe socialiste compte insister sur différents points afin de prendre en considération la santé et les droits fondamentaux du malade.

L'orientation des amendements du groupe socialiste :

- Traiter la maladie mentale sous le prisme sanitaire et non sécuritaire ;
- Rappeler l'impératif d'élaborer un plan global sur la santé mentale ;
- Renforcer les droits du malade, en prévoyant notamment qu'il puisse être représenté par un avocat ;
- Etendre les pouvoirs du juge dans le sens d'une protection accrue des libertés fondamentales du malade ;
- Réduire la période initiale d'observation et de soins, assimilée par les praticiens à une « garde à vue psychiatrique », de 72h à 48h ;
- Consacrer le droit à l'oubli afin d'éviter la création « d'un casier psychiatrique ad vitam aeternam ».

Je vous invite à consulter la note détaillée sur l'extranet du site du groupe socialiste : www.senateurs-socialistes.fr ou l'obtenir auprès de la collaboratrice du groupe à l'adresse suivante : c.orifici@senat.fr

Note d'information sur...

GUYANE ET MARTINIQUE

UN NOUVEAU STATUT DE COLLECTIVITÉ UNIQUE DANS LE CADRE DE L'ARTICLE 73 DE LA CONSTITUTION¹

CALENDRIER

Sénat

- Conseil des ministres : 26 janvier 2011
- PJLO : n° 264
- P.JL : n° 265
- Procédure accélérée

- **Examen du Rapport de la mission d'information (Frimat/Cointat) au nom de la commission des lois : mercredi 6 avril.**
Rapport d'information n° 410

- **Examen du rapport sur le nouveau statut de la Guyane et de la Martinique : mercredi 27 avril** (Christian Cointat)
le matin.
Date limite pour le dépôt des amendements en commission mardi 26 avril à midi et en séance jeudi 5 mai à 11h .

- **Discussion en séance publique** : mercredi 11 mai après-midi et soir et jeudi 12 mai à 9h30
Temps de parole du groupe : 53 mn

LES GRANDES LIGNES DE CES PROJETS DE LOIS

Les Guyanais et les Martiniquais, consultés par référendums le 24 janvier 2010, sur le passage, dans le cadre de l'article 73 de la Constitution, à une collectivité unique regroupant les compétences de leurs actuels conseils généraux et régionaux, se sont prononcés positivement, respectivement par 57,49 % des voix et par 68,4 % des voix. Ces collectivités conservent donc le principe d'identité législative, tout en tenant compte de leurs spécificités respectives.

Avec la mise en place d'une assemblée et d'une collectivité uniques, l'objectif de cette réforme institutionnelle vise à une plus grande lisibilité et efficacité de l'action publique locale, en mettant un terme à la coexistence de deux assemblées sur un même territoire, où les oppositions politiques entravent parfois la prise de décision. Cette réforme a pour but affiché d'améliorer la cohérence de l'action publique locale, de la rationaliser en mutualisant les moyens humains matériels et financiers et permettre une meilleure compréhension du système institutionnel par les populations. Par ailleurs et dans le même objectif, les règles applicables aux DOM pour faciliter l'adaptation des règles législatives ou réglementaires seront assouplies.

Ces consultations et cette réforme se déroulent dans un contexte de crise économique et sociale graves. La présente réforme institutionnelle conforme aux votes des populations, marque l'aboutissement d'un processus attendu et indéniablement utile, permettant aux élus locaux d'apporter à la population des réponses de proximités plus adaptées à leurs besoins.

Toutefois, elle ne suffira pas à elle seule à résoudre les problèmes dont souffrent ces collectivités et à répondre aux attentes de leurs habitants, si l'État ne joue pas son rôle, si les moyens et le fonctionnement du ministère de l'outre-mer ne sont ni renforcés, ni réorganisés (idem pour les principaux ministères et leurs actions en direction de l'outre-mer) ; s'il n'y a pas une volonté politique de faire de l'outre-mer une priorité, afin de réduire les écarts persistants dans

bien des domaines avec la métropole, et accompagner les élus locaux dans la vie démocratique et la construction de projets pour leurs collectivités.

En effet, la création d'assemblées uniques et donc la disparition d'une répartition des pouvoirs entre plusieurs collectivités doivent conduire les élus à veiller à ce qu'il n'y est pas une concentration trop grande des responsabilités entre les mêmes mains.

Notons tout de suite que ce statut de collectivité unique n'impacte pas, pour la Guyane et la Martinique, leur statut de régions ultrapériphériques d'outre-mer, ni le régime de l'octroi de mer (sa pérennité est en question) dont elles bénéficient aujourd'hui.

Le projet de loi ordinaire définit l'organisation et le fonctionnement des deux nouvelles collectivités.

La Guyane et la Martinique (221 000 habitants et 83 000 km² pour la première et 404 000 habitants et 1 128 km² pour la seconde) seront dotées chacune d'une assemblée délibérante unique composée de 51 membres contre 86 conseillers généraux et régionaux aujourd'hui en Martinique, et de 50 en Guyane, où l'effectif est susceptible de varier dans le temps en fonction de l'augmentation de la population

Le pouvoir exécutif sera exercé différemment en Martinique et en Guyane. En Martinique, l'assemblée élira un conseil exécutif de 9 membres, à l'image de ce qui se pratique en Corse, et un président doté de nombreuses compétences (les conseillers exécutifs ne peuvent dans le même temps être membres de l'assemblée, la responsabilité du conseil exécutif pourra être engagée par le vote d'une motion de défiance constructive à la majorité de la 3/5ème et demandée à la majorité absolue).

En revanche, en Guyane, le pouvoir exécutif sera exercé par la commission permanente (composée de 4 à 15 VP) élu par l'assemblée, à l'image du fonctionnement des conseils régionaux aujourd'hui, mais avec un pouvoir renforcé. En effet, la loi donne à la commission permanente le pouvoir de délibérer dans des domaines au-delà de ceux que l'assemblée peut lui octroyer.

Dans chacune de ces collectivités uniques, l'assemblée est assistée d'un conseil économique, social et environnemental.

Pour l'essentiel, les dispositions de droit commun applicables aux conseils régionaux régiront le fonctionnement de ces institutions, sous réserve qu'elles ne soient pas contraires à celles du présent texte. **Ces nouvelles collectivités conserveront les ressources budgétaires cumulées des deux collectivités** et percevront donc les mêmes produits des impôts locaux et des taxes, et les mêmes dotations. Notons que le représentant de l'Etat dans toutes les collectivités relevant de l'article 73 de la Constitution, c'est-à-dire dans les deux DOM qui resteront (Guadeloupe et Réunion) et dans les trois collectivités à assemblée unique (Guyane, Martinique et Mayotte), sera doté d'un pouvoir de substitution spécial, qui pourra s'exercer en l'absence de décisions risquant de porter atteinte soit à la santé et la sécurité publiques ou à l'environnement, soit aux engagements européens ou internationaux de la France..

Au plan électoral, chacune des deux nouvelles collectivités constituera une circonscription unique, composée de plusieurs sections dont le nombre sera arrêté par décret en Conseil d'État (selon l'étude d'impact 8 pour la Guyane et 4 pour la Martinique qui correspondent aux circonscriptions législatives actuelles). Un scrutin de liste proportionnel à deux tours à la plus forte moyenne, avec une prime majoritaire de 20 % des sièges, a été retenu. Les candidats de chaque liste, qui devra respecter le principe de parité, devront être identifiés par section pour permettre une bonne représentation des territoires.

La première élection des membres des assemblées de Guyane et de Martinique devrait avoir lieu au plus tard le 31 décembre 2012.

Leurs compétences résulteront de l'addition des attributions exercées aujourd'hui par le conseil régional et le conseil général

Le projet de loi organique, quant à lui, vise à permettre aux collectivités régies par l'article 73 de la Constitution d'exercer pleinement la faculté d'adaptation et de définition des normes qui leur a été reconnue, depuis 2003 (révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 et loi organique du 7 décembre 2010). En effet, depuis la révision constitutionnelle de 2003, la faculté a été donnée aux départements français d'Amérique et aux régions (La Réunion n'en a pas voulu) de demander à être habilités par le législateur à fixer eux mêmes les règles applicables. Seule la région de Guadeloupe a exploré cette voie, en étant habilitée par la loi du 27 mai 2009 dans deux domaines : en matière de formation professionnelle et dans le domaine de l'énergie. Le conseil régional a déjà adopté plusieurs délibérations tendant au développement de l'énergie photovoltaïque et éolienne. Cette procédure d'habilitation s'est révélée trop lourde notamment pour des sujets complexes.

Afin d'y remédier et de permettre à ces collectivités de se saisir de ces outils, ce projet de loi organique propose d'alléger la procédure d'habilitation des collectivités territoriales par l'Etat en la matière. Afin de prendre en considération l'extension du domaine d'intervention de ces collectivités au domaine réglementaire, il est prévu que l'habilitation demandée dans le domaine du règlement pourra être donnée par décret en Conseil d'Etat, lorsque les mesures envisagées sont de nature réglementaire, et non plus par la loi. Enfin la durée de l'habilitation accordée par la loi (aujourd'hui limitée à deux ans, la demande peut devenir caduque et l'assemblée ne pas avoir le temps d'adapter les règles) serait prolongée jusqu'à la fin du mandat de l'assemblée qui l'a demandé.

LE PROCESSUS QUI A CONDUIT A L'ELABORATION DE CES PROJETS DE LOI

La collectivité unique est un débat ancien (cf étude d'impact).

En 1982 les départements d'outre-mer connaissent une première évolution institutionnelle. Après la censure par le Conseil constitutionnel de la loi instituant l'assemblée unique, une autre loi mettant en place les régions (3ans avant la métropole) va conduire à la superposition de deux collectivités territoriales sur un même territoire. C'est là la première différenciation forte avec la métropole, même si les départements et régions restent dans le droit commun.

Aujourd'hui, cette nouvelle étape législative est l'aboutissement direct d'une réflexion engagée en 1999, avec le rapport confié par Lionel Jospin à MM Lise et Tamaya : « les départements d'outre-mer aujourd'hui : sur la voie de la responsabilité », qui a été suivi dans la foulée par la loi d'orientation pour l'outre-mer (LOOM) du 13 décembre 2000 qui comportait deux volets : une intensification de la décentralisation par le développement de la coopération inter-collectivités et transfrontalière ainsi que de l'ouverture de perspectives quant à la l'évolution institutionnelle des départements d'outre-mer. Pour la première fois depuis 1946, la possibilité était affirmée, pour les départements français d'Amérique (Guadeloupe, Guyane et Martinique ; la Réunion ne l'a pas souhaitée), de faire évoluer leurs institutions, **conformément aux souhaits des populations locales et appelée de ses vœux par une partie de la gauche qui, dès les années 1990, derrière Michel Rocard ou Louis Le Pensec, estimait que les situations particulières des DOM appelaient des réponses adaptées, y compris d'un point de vue institutionnel.. Le Président de la République déclarai,t lors d'un voyage en Martinique en mars 2000, que les collectivités d'outre-mer devaient pouvoir « évoluer vers un statut différencié, en quelque sorte, sur mesure ».** La conversion de la droite sur ces questions est récente....

Le mécanisme prévu par la LOOM devait conduire à la création du « congrès des élus départementaux et régionaux » (sorte de substitut d'assemblée unique), qui devait transmettre les modifications de statut aux assemblées locales et au Gouvernement (la Réunion n'en a pas voulu). Mais le Conseil constitutionnel a émis une réserve d'interprétation importante : « **la possibilité reconnue aux départements d'outre-mer de disposer à l'avenir d'une organisation institutionnelle qui leur soit propre ne peut être entendue que dans les limites fixées par l'article 73 de la Constitution** ». Il précisait que le statut des départements d'outre-mer devait être le même que celui des départements métropolitains, « sous la seule réserve des mesures d'adaptation nécessitées par leur situation particulière ; que ces adaptations ne sauraient avoir pour effet de doter les départements d'outre-mer « d'une organisation particulière » au sens de l'article 74 de la Constitution, réservée aux territoires d'outre-mer ». La diversification institutionnelle restait difficile, d'où la révision constitutionnelle du 28 mars 2003.

La révision constitutionnelle du 28 mars 2003 donne la possibilité aux départements et régions d'outre-mer de modifier leur organisation institutionnelle, dès lors qu'il s'agirait de regrouper les collectivités ou de créer une assemblée unique, et sous réserve du consentement des populations concernées. C'est ce qui a été fait les 10 et 24 janvier 2010. Toutefois, cette évolution est restée en suspens après les résultats négatifs des référendums de décembre 2003 en Martinique et en Guadeloupe (en Guyane pas de consensus entre élus locaux), où les électeurs se sont prononcés contre la création d'une collectivité territoriale restant régie par l'article 73 de la Constitution et se substituant au département et à la région (en Guadeloupe 73% et en Martinique 51% contre).

Au printemps 2009, des États généraux ont été organisés aux Antilles

Conformément à l'engagement pris par le Président de la République en juin 2009 selon lequel les DOM-ROM pourront choisir leurs évolutions institutionnelles à leur rythme, des référendums ont été organisés les 10 et 24 janvier 2010 en Martinique et en Guyane.

Les élus de la Guyane et de la Martinique avaient marqué, depuis plusieurs mois, **leur intention de modifier leur gouvernance institutionnelle**, actuellement caractérisée par la juxtaposition, sur un même territoire, de deux niveaux de collectivités : le département et la région d'outre-mer. Les États généraux qui se sont tenus au printemps 2009 aux Antilles et en Guyane ont mis en évidence une attente importante d'évolution institutionnelle dans le sens d'une plus grande autonomie statutaire.

Réunis en congrès des élus départementaux et régionaux, les élus de Guyane, d'une part, et de la Martinique, d'autre part, se sont déclarés **favorables à un passage du régime de l'assimilation législative adaptée, organisée par l'article 73 de la Constitution, au régime de la spécialité législative, en application de l'article 74 de la Constitution.**

Cette évolution étant soumise, en application de l'article 72-4 de la Constitution, au consentement des électeurs, le Président de la République a décidé d'organiser une consultation en deux temps, en Guyane et en Martinique en janvier 2010 :

- **Le 10 janvier 2010**, les référendums ont proposé aux électeurs des deux départements d'approuver ou de rejeter **la transformation des ces deux départements d'outre-mer en deux collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution** ;

Les Martiniquais ont rejeté un tel passage à 79,3 % des voix, les Guyanais le rejetant à 70,22% des voix.

- Une majorité d'électeurs ayant répondu « non » à la première consultation, Martiniquais et Guyanais ont été appelés à se prononcer à nouveau par référendums, le 24 janvier, sur le passage, dans le cadre de l'article 73 de la Constitution, à une collectivité unique regroupant les compétences de leurs actuels conseils généraux et régionaux.

Un tel passage a été approuvé par les Martiniquais à 68,4 % des voix et par les Guyanais à 57,49 % des voix.

- **La Guadeloupe**

Les élus de la Guadeloupe n'ont pas souhaité la même évolution. Si la question de l'évolution institutionnelle ou statutaire est également posée, les élus de ce département ont souhaité se donner le temps d'aborder cette problématique dans le cadre **d'une réflexion plus globale sur le « projet de société » guadeloupéen.**

A cette fin, **le congrès des élus départementaux et régionaux, réuni le 24 juin 2009**, a entendu mettre en place un processus d'élaboration présenté comme « collectif et territorialisé », afin de dégager des orientations en matière économique, sociale et identitaire, desquelles la question institutionnelle est présente. Dans la résolution qu'il a adoptée le 24 juin 2009, le congrès a demandé que l'État n'engage ni n'impose, avant dix-huit mois, de modification institutionnelle ou statutaire qui ne serait pas compatible avec le projet élaboré par la population guadeloupéenne.

Or, en contradiction avec l'engagement pris en Guadeloupe par le chef de l'Etat, le Gouvernement et le Parlement ont inclus, sans aucune concertation avec les élus, la Guadeloupe et La Réunion dans le champ d'application de la loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010 ; **le congrès des élus de Guadeloupe, le 28 décembre 2010, a pris acte de l'application de la loi à la Guadeloupe, qui crée de fait une assemblée unique (le conseil général et le conseil régional devenant en 2014 composés des mêmes élus).** Le congrès des élus de Guadeloupe a néanmoins demandé à une très forte majorité des adaptations, tenant au mode de scrutin et au nombre de sièges. Le projet de loi en cours d'examen à l'Assemblée nationale, et fixant le nombre des conseillers territoriaux, porte de 43 à 45 le nombre de conseillers territoriaux en Guadeloupe alors qu'ils en souhaitaient 60.

Les deux exécutifs observent que cette l'intégration crée une « confusion juridique », car elle institue « incontestablement » une assemblée unique commune à la région et au département, au sens du dernier alinéa de l'article 73 de la Constitution, « sans qu'ait été recueilli au préalable le consentement des électeurs guadeloupéens ».

Cependant, leur préférence pourrait aller à l'assemblée unique, « qui présente l'avantage de préserver l'existence du département et de la région en tant que collectivités et ne constitue donc pas un décrochage institutionnel irréversible par rapport aux institutions locales existant au plan national ». Ils observent de plus que cette architecture ne serait pas très éloignée de ce à quoi aboutirait la réforme initiée au plan national, « tout en permettant des adaptations indispensables relatives notamment au mode de scrutin, au nombre de conseillers territoriaux, au type d'exécutif des deux collectivités, aux rapports entre exécutif et présidence de l'assemblée... ».

¹ note complétée après la présentation du rapport de la mission d'information et l'audition de la ministre le 6 avril dernier.

Je vous invite à consulter la note détaillée sur l'extranet du site du groupe socialiste : www.senateurs-socialistes.fr ou l'obtenir auprès de la collaboratrice du groupe à l'adresse suivante : m.thuret@senat.fr

Note d'information sur...

MAINTIEN EN FONCTION AU DELA DE LA LIMITE D'ÂGE POUR LES FONCTIONNAIRES NOMMÉS PAR LE GOUVERNEMENT

CALENDRIER

Sénat :

- P.J.L. : n° 409

- Conseil des ministres : mercredi 6 avril 2011

- Procédure accélérée

- Examen du Rapport de JP. Vial, mercredi 27 avril : date limite pour le dépôt des amendements en commission

mardi 26 avril à 12h et en séance jeudi 5 mai.

- Discussion en séance publique : jeudi 12 mai

- Temps de parole du groupe : 16 mn

LES HAUTS FONCTIONNAIRES NOMMÉS À LA DÉCISION DU GOUVERNEMENT POURRONT ÊTRE MAINTENUS EN FONCTION DEUX ANNÉES SUPPLÉMENTAIRES AU DELÀ DE LA LIMITE D'ÂGE.

OBJET :

Les hauts fonctionnaires nommés à la décision du Gouvernement pourront, être maintenus au cas par cas, dans l'intérêt du service et avec leur accord, dans leur poste de quelques mois à deux années supplémentaires au-delà de la limite d'âge qui leur est applicable.

La limite d'âge actuelle est de 65 ans. Cette limite va progressivement, avec la réforme des retraites de novembre 2010, passer à 67 ans pour les pensions prenant effet à compter du 1er juillet 2011. Ainsi, à terme, les ambassadeurs, les préfets, les directeurs centraux, les recteurs, les ingénieurs de l'armement ou les médecins des armées, etc... nommés par le Gouvernement, pourront dans des cas particuliers rester en poste jusqu'à 69 ans.

Les emplois « à la décision du Gouvernement » : les emplois à la décision du Gouvernement auxquels peuvent accéder, sans condition autre que l'âge, des fonctionnaires ou des non fonctionnaires sont pourvus par décret du Président de la République en Conseil des ministres (article 25 de la loi n°84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat). La liste de ces emplois est établie par le décret n° 85-779 du 24 juillet 1985. Si elle n'est pas exhaustive et a été complétée par la jurisprudence elle comprend pour l'essentiel :

- Le secrétaire général du Gouvernement, le secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale et les secrétaires généraux des ministères ;
- les directeurs ou directeurs généraux d'administration centrale ;
- les délégués interministériels ou ministériels, les commissaires ou les délégués ;
- les préfets ou représentants du Gouvernement dans les territoires d'outre-mer ;

- les ambassadeurs, en leur qualité de chef de mission diplomatique (ambassade ou représentation permanente) ;
- les recteurs d'académie ;
- les chefs de certains corps de contrôle : inspection générale des finances, de l'inspection générale de l'administration ou de l'inspection générale de la police nationale.

Ces nominations sont « essentiellement révocables », à tout moment

Les emplois à la décision du Gouvernement ne constituent pas des « corps » de fonctionnaires, même s'ils sont pourvus généralement par détachement

OBJECTIF :

L'objectif, tel qu'indiqué dans l'exposé des motifs est « de pouvoir faire face à des situations où l'intéressé dispose de qualités, de compétences et d'une expérience faisant qu'il est difficilement remplaçable, à court terme, dans les fonctions qu'il occupe. Ces situations peuvent notamment être liées à une mission qui a été confiée à l'intéressé ; elles peuvent aussi tenir à un contexte particulier dans la zone géographique où l'intéressé exerce son autorité ou dans la structure qu'il dirige ».

REMARQUES :

Ce texte ne va pas dans le sens d'un rajeunissement des cadres : concernant ces hauts fonctionnaires, de façon globale ce sont les générations 1947 et à 1949 les plus représentées ; sur 162 ambassadeurs, la moyenne d'âge est de 58 ans, en outre il y a une bonne répartition des âges pour les ambassadeurs et les préfets nés dans les années cinquante.

D'ici fin 2013, 30 ambassadeurs sur environ 160, une vingtaine de préfets sur une centaine et une quinzaine de recteurs sur trente atteindront 65 ans ou plus d'ici fin 2013 (cf graphiques de l'étude d'impact)

Ce texte ne va pas dans le sens d'un rajeunissement, d'un renouvellement et d'une modernisation des cadres de la haute fonction publique et, est de nature, à retarder le renouvellement des effectifs¹.

L'inscription de ce texte selon la procédure accélérée dans un calendrier législatif déjà très chargé et à un an des échéances présidentielles interpelle. On est en droit de s'interroger sur cette précipitation.

Au regard des emplois et des situations visés, une prolongation de deux ans au-delà de la limite d'âge peut paraître longue. Qu'est-ce qui justifie ces deux ans même s'il s'agit d'un délai maximum ?

Ces situations sont-elles si imprévisibles qu'il soit nécessaire de quasi généraliser ce qui aujourd'hui est une exception ?

D'une certaine manière ce projet de loi n'accroît-il pas les pouvoirs de nomination à la décision du Gouvernement, déjà discrétionnaire ?

Les arguments mis en avant pour justifier ce projet de loi ne sont pas convaincants. La dérogation proposée va bien au-delà de ce qui est nécessaire pour répondre au problème posé, même si l'on peut admettre qu'il peut y avoir dans certains cas une insécurité juridique.

Le journal Le Monde en date du 21 avril relève « qu'à un an de l'élection présidentielle, Nicolas Sarkozy peut difficilement se passer de hauts fonctionnaires qui mettent en œuvre sa politique avec autant de zèle et selon le ministre de l'intérieur, « d'efficacité » »

Le dispositif proposé va bien au delà des ouvertures faites par la jurisprudence.

Le maintien en fonction au-delà de la limite d'âge est déjà possible pour ces personnels dans les cas suivant :

Ainsi la loi n°87-1129 du 31 décembre 1987 relative à la limite d'âge de certains fonctionnaires civils de l'Etat permet déjà de prendre en compte certaines situations. Son article 7 prévoit à l'approche des présidentielles la possibilité d'une prolongation de trois mois pour les fonctionnaires occupant les emplois ... [à la décision du Gouvernement] et atteignant la limite d'âge (cf infra).

Par analogie, notons l'article 7 de la loi du 13 septembre 1984, qui règle la question concernant les présidents de conseil d'administration, directeur général, directeurs des établissements publics de l'Etat en prévoyant explicitement l'hypothèse d'un maintien en fonction: « les règles relatives à la limite d'âge ne font pas obstacle à ce que les titulaires des fonctions mentionnées à l'alinéa précédent soient maintenus en fonction, au-delà de cette limite, pour continuer à les exercer à titre intérimaire ».

La jurisprudence (JP emploi de préfet de police de Paris) rappelle qu'au-delà de la limite d'âge du fonctionnaire la rupture du lien de cet agent avec le service est de plein droit. Elle admet toutefois que l'irrégularité du maintien en fonction en l'absence de dispositions législatives permettant une dérogation à la limite d'âge, pourrait être couverte « si ce maintien est rendu nécessaire par des circonstances particulières liées aux responsabilités qui lui sont confiées ou à l'impossibilité de désigner immédiatement une autre personne susceptible d'exercer celles-ci de manière effective ». (cf infra).

Les fonctionnaires et agents publics occupant des emplois à la décision du Gouvernement sont également bénéficiaires de certaines des dispositions s'appliquant à l'ensemble des fonctionnaires et leur permettant d'être maintenus en fonction au delà de la limite d'âge pour une durée de services nécessaire pour pouvoir bénéficier d'une retraite à taux plein mais pas au-delà de 10 trimestres.

Les situations visées doivent être mieux éclairées et précisées compte tenu du pouvoir discrétionnaire dont dispose le Gouvernement concernant les nominations à ces emplois. En effet, ce projet de loi tend à généraliser la possibilité de prolonger le maintien en fonction au-delà de la limite d'âge pour tous les fonctionnaires nommés à des emplois à la décision du Gouvernement et pour une durée, certes maximum, de deux ans, donc très longue.

Je vous invite à consulter la note détaillée sur l'extranet du site du groupe socialiste : www.senateurs-socialistes.fr ou l'obtenir auprès de la collaboratrice du groupe à l'adresse suivante : m.thuret@senat.fr

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

Immigration, intégration et nationalité (2e lecture)

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

[séance du mardi 12 avril 2011]

Madame la présidente, monsieur le ministre, mes chers collègues, nous examinons en seconde lecture ce projet de loi sur l'immigration, dont nous cherchons toujours la légitimité. Monsieur le ministre, je crois que, comme le célèbre sparadrap du capitaine Haddock dans L'Affaire Tournesol, il vous colle aux doigts et accompagne tous vos mouvements...



Dans la nouvelle distribution des rôles gouvernementaux, vous incarnez, nous dit-on, le méchant, la tendance autoritaire et répressive de la majorité, celle qui est hostile, pour ainsi dire, à tout ce qui n'est pas berrichon.

J'imagine que toutes vos déclarations récentes sont parfaitement calibrées. Certains affirment, par allusion à un film célèbre, que vous murmurez à l'oreille des électeurs du Front national. Pour ma part, je pense au contraire que vous dites tout haut ce que le président Sarkozy pense tout bas et vous demande de déclarer : « Les Français ont le sentiment de ne plus être chez eux » ; « L'intégration des immigrés a échoué » ; « L'immigration accroît l'insécurité » ; enfin, la semaine dernière : « Il faut remettre en cause l'immigration légale ».

Puisque vous avez échoué à réguler l'immigration illégale, vous vous attaquez à l'immigration légale et, en son sein, au regroupement familial, la cible la plus facile à atteindre. D'ailleurs, Mme Lagarde, personne avisée, ne s'y est pas trompée, ni Mme Parisot. Le parti socialiste est sur la même ligne que Mme Parisot : c'est tout de même extraordinaire !

Depuis le déclenchement des mouvements révolutionnaires et populaires dans les pays d'Afrique du Nord, de nombreux responsables politiques, à droite et à l'extrême-droite, agitent, dans un réflexe pavlovien, le chiffon rouge de l'immigration, même si le chiffre évoqué, élevé certes, de 20 000 personnes, n'est pas caractéristique d'une invasion.

Tout le monde reconnaît qu'il y a là un problème. Il touche d'abord l'Italie, qui est géographiquement en première ligne, comme l'était la Grèce par rapport au Moyen-Orient.

Le moins que l'on puisse dire, c'est qu'entre le gouvernement français et le délicat M. Berlusconi, l'image n'a pas été celle d'une franche coopération, avec pour conséquence des ressortissants libyens, somaliens et tunisiens pris en otages, ballottés de réglementations de mauvaise foi en reconduites permanentes.

Je souligne que ces populations viennent dans nos pays, non pas pour y émigrer ou s'y procurer du travail, mais tout simplement pour fuir un danger et se protéger.

Vous le savez aussi bien que moi, 100 000 ressortissants libyens sont partis en Tunisie, 100 000 en Égypte et peut-être 50 000, l'on ne sait précisément, vers le Sud, dans le Sahara ou du côté de Tombouctou.

Il existe une façon simple de faire face à cet afflux de migrants : l'activation de la protection temporaire prévue par la directive européenne de 2001, qui organise en quelque sorte un partage du « fardeau » entre les États membres. Pourtant, lorsque j'ai évoqué cette idée ici même voilà un an, dans le cadre d'une proposition de résolution, on m'a expliqué qu'elle était on ne peut plus saugrenue et que le problème ne se posait pas.

La vérité, c'est que vous n'avez pas de politique d'immigration. Vous naviguez à vue, selon les événements, et le résultat est un échec patent.

Les chiffres que vient de publier le Secrétariat général du Comité interministériel de contrôle de l'immigration sont éloquentes. L'immigration de travail ne représente que 15 % des admissions sur le territoire, alors que l'objectif était de 50 % ; l'immigration familiale a baissé de 10 % ces dernières années ; le nombre de bénéficiaires du droit d'asile a chuté de 30 %, malgré l'augmentation du nombre de demandeurs ; le nombre de sans-papiers, de l'ordre de 400 000 – il est naturellement difficile de l'établir de façon exacte –, est resté constant depuis dix ans ; la régularisation des étrangers intégrés se tarit ; enfin, les étrangers sont poursuivis, contrôlés, contraints à des démarches inutiles qui n'en finissent plus.

Pourtant, le résultat des cantonales est clair, me semble-t-il : les Français ne pensent pas que la priorité soit d'organiser des débats bâclés de trois heures sur la laïcité et sur la place de la religion musulmane.

Je peux parler, monsieur le président ? Ce que je vous dis ne vous plaît pas ? Je le comprends, mais c'est la vérité ! Nous avons bien examiné cent quarante amendements en quarante minutes ce matin en commission des lois !

Les Français vous ont dit que pour eux, ce qui compte, ce sont les vrais débats, la création d'emplois, le pouvoir d'achat, les inégalités sociales. Mais vous ne l'entendez pas, parce que vous êtes dans une politique uniquement répressive.

Le président de la commission des lois n'est pas content ; il m'interrompt tout le temps !

Je suis malmené ! On bâillonne l'opposition !

Vous êtes, disais-je, dans une politique uniquement répressive, que ce soit pour la sécurité ou pour l'immigration : peines accrues, allongements de délais, méfiance à l'égard des juges, suspicion généralisée. Cette politique du tout répressif, c'est une politique du tout négatif. Vous avez une vision négative de la société française et des Français ; vous n'êtes porteur ni d'espoir ni d'avenir pour notre pays.

Vous aimez railler le parti socialiste en prétendant qu'il n'aurait pas de propositions sur la question de l'immigration. Vous glosez souvent sur ce thème.

Je pense que vous êtes mal informés. Je vous renvoie aux différents textes que nous avons publiés, y compris un excellent document intitulé « Le changement », publié ce week-end.

Je rappelle les principales propositions – je ne vais pas lire tout le programme...Ce serait long, peut-être fastidieux... Mais il y a un programme, il faut le dire.

D'habitude, on dit que les socialistes sont des gens irresponsables, qui causent continuellement, qui ne savent rien faire d'autre que critiquer et proposer des amendements de suppression, mais qui n'ont pas de propositions à faire.

Eh bien, si, nous en avons ! Nous proposons une politique migratoire mise en œuvre dans une loi de programmation élaborée tous les trois ans en collaboration avec les différents partenaires ; le retour à une politique de régularisation au cas par cas se fondant sur des critères précis – je ne les énumère pas – ; la mise en œuvre d'une politique active et non répressive d'intégration, avec en particulier la délivrance d'une carte de séjour temporaire de trois ans après un an de présence en France ; un traitement convenable des migrants dans les préfectures et la simplification des procédures pour les conjoints. On sait comment cela se passe : chacun a lu les articles de presse sur la façon dont sont traités les migrants à la préfecture de police de Paris, où l'on admet dix personnes par jour. Les gens font la queue à partir de dix-huit heures le soir, avec l'espoir pour les dix premiers d'être admis le lendemain matin à huit ou neuf heures.

Franchement, quelle image pour notre pays !

Nous proposons également de permettre la mobilité des migrants qui, souvent, basculent dans l'illégalité simplement parce qu'ils ont peur de quitter le territoire.

S'agissant de l'immigration irrégulière, que nous voulons combattre avec la plus grande fermeté, nous proposons une nouvelle organisation des services de police chargés de la lutte contre l'immigration illégale, en particulier de la police aux frontières, la PAF, avec une formation plus poussée des personnels.

Enfin, nous proposons une sévérité accrue contre les employeurs de sans-papiers.

J'en viens au présent projet de loi. Je ne passerai pas en revue chacun de ses articles, mais j'en choisirai certains.

Mon premier choix, point le plus important à nos yeux, concerne la remise en cause des juges. Nicolas Sarkozy n'aime pas les juges, c'est bien connu. Il considère que les juges des libertés et de la détention remettent en cause sa politique du chiffre, c'est-à-dire les fameux 28 000 éloignements, dont on peut d'ailleurs discuter. Il fallait donc les empêcher de nuire en leur présentant les étrangers placés en rétention le plus tard possible. D'où le délai porté à cinq jours dans le texte issu de l'Assemblée nationale. Il sera peut-être fixé à quatre jours par le Sénat, mais j'ai compris que le Gouvernement n'y était pas favorable.

Pour notre part, nous pensons que c'est, de toute façon, une mauvaise façon d'aborder la question et qu'elle ne change pas le fond du problème. En effet, au motif que la situation où le retenu voyait d'abord le JLD, puis le juge administratif, était susceptible de créer une confusion, nous passons à la situation où le retenu va voir d'abord le juge administratif et ensuite le JLD. À mon avis, cela ne résout rien.

Le seul avantage d'une telle disposition, c'est qu'elle permettra sans doute d'expulser un certain nombre de migrants avant la fin du délai de cinq jours et sans que ces derniers aient vu de juge.

Le deuxième choix a trait à la précarisation du séjour des étrangers en situation légale. Les migrants sont contraints de renouveler chaque année leur carte de séjour temporaire. Ils doivent faire face à un durcissement des conditions de délivrance des titres de séjour. Dans ces conditions, à l'évidence, un certain nombre d'entre eux basculent et sont acculés à la clandestinité. Participe également de cette logique la remise en cause du droit au séjour des étrangers gravement malades. Nous aborderons ce point lors de l'examen de l'article 17 ter.

Le troisième choix porte sur le durcissement des conditions d'acquisition de la nationalité française. Nous nous sommes réjouis de la suppression de la disposition relative à la déchéance de nationalité. C'est d'ailleurs le seul résultat positif du débat en seconde lecture à l'Assemblée nationale, qui nous a valu de beaux commentaires de M. Myard et de M. Vanneste.

Reste que l'Assemblée nationale a supprimé les dispositions que nous avons introduites en première lecture. Fondées sur notre expérience, celles-ci visaient à simplifier la procédure de renouvellement des titres d'identité. J'y reviendrai lors de la discussion des articles.

Le quatrième choix est relatif à la stigmatisation des couples binationaux. C'est un thème récurrent, puisqu'on voit bien toutes ces étrangères qui cherchent à obtenir indûment des visas et éventuellement l'accès à la nationalité française dans des conditions discutables, en séduisant nos beaux et jeunes Français ! Cela fait partie des fantasmes.

Enfin, les deux derniers choix concernent la création des zones d'attente – nous y reviendrons – et, point important, le bannissement des étrangers au travers de la création de l'interdiction de retour sur le territoire français.

Nous avons été déçus par la deuxième lecture du texte à l'Assemblée nationale, les députés ayant supprimé à peu près toutes les dispositions que le Sénat, dans sa sagesse, avait introduites, issues non pas seulement des amendements socialistes, mais aussi de ceux de la majorité.

Le rapporteur a repris une partie des amendements du Sénat, et nous comprenons qu'il cherche à faire flotter notre drapeau un peu plus haut.

Toutefois, je dois dire que les propositions de compromis, qui portent tant sur l'article 17 ter relatif aux migrants malades que sur les dispositions concernant les zones d'attente ou le délai de quatre jours, ne nous satisfont pas.

Sur tous ces points, nous déposerons les amendements nous paraissant utiles, même s'ils n'ont pas rencontré beaucoup d'échos en commission des lois ce matin. En tout état de cause, nous sommes déterminés à nous battre pour nos idées.

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

Immigration, intégration et nationalité (2e lecture)

par Bariza KHIARI, sénatrice de Paris

[séance du mardi 12 avril 2011]

Madame la présidente, monsieur le ministre, monsieur le rapporteur, mes chers collègues, nous nous retrouvons afin d'examiner ce projet de loi pour la seconde fois. Somme toute, la version actuelle dont nous disposons n'est pas très différente du texte que nous avons discuté la première fois. C'est ce qui explique le nombre de nos amendements.



L'Assemblée nationale est revenue sur l'ensemble des modifications que nous avons, par sagesse, apportées, ainsi que M. le rapporteur l'a souligné à juste titre. Tout juste nos collègues députés ont-ils décidé de supprimer symboliquement la déchéance de nationalité pour nous donner l'impression que nos craintes, nos doutes et nos récriminations légitimes avaient été prises en compte.

Il est vrai que cette mesure ne semble pas avoir porté les fruits électoraux attendus. Aussi pouvons-nous comprendre que vous l'abandonniez sans autre forme de procès : telle est la vie des articles de circonstance. Mais ce n'est pas un unique arbre abattu qui risque de cacher une forêt de reculs du droit des étrangers. Vous laissez de côté un petit jalon dans cette course à l'échalote que vous avez entamée avec le Front national et votre majorité renchérit – nous venons d'en avoir l'illustration avec l'intervention de Mme Troendle qui parle de « terreur » – sur beaucoup d'autres plans.

Monsieur le ministre, en tant qu'ancien haut fonctionnaire, rompu à l'exercice de l'écriture, vous connaissez la valeur et le poids des mots, et vos glissements portant sur la croisade, les musulmans et, aujourd'hui, l'immigra-

tion légale ne sont pas le fruit du hasard. Tout cela s'apparente à une mise en bouche de ce que sera la prochaine campagne présidentielle. Le migrant et, fait nouveau, le musulman, en seront bien les otages.

Monsieur le ministre, je veux vous mettre en garde, car vous êtes aussi en charge des cultes : passer de la critique de l'immigration illégale à celle des musulmans, c'est changer la nature du débat. Cette diabolisation de l'islam et des musulmans, ces érucations répétées contre une foi et une spiritualité sont indignes de notre conception de la laïcité, d'autant qu'elles ne sont pas de votre seul fait, mais qu'elles émanent aussi de certains membres de votre majorité. À ce rythme-là, l'« Auvergnat » de Brice Hortefeux deviendra bientôt une plaisanterie ordinaire...

Avec le débat opposant laïcité et islam, vous avez cherché à diviser les Français. Or ce débat sur l'islam, ou plutôt contre l'islam, a eu comme résultat de diviser votre majorité. À force de chercher à fabriquer un ennemi de l'intérieur avec le migrant ou le musulman, vous passez à côté des préoccupations des Français, et ils ne sont pas dupes. Vous évitez la question sociale.

Alors, c'est peu dire que la philosophie de ce texte n'a pas changé d'un iota.

Vous criminalisez la présence des étrangers, faisant d'eux des parias, et tendez à restreindre de plus en plus leur possibilité de séjour. Je ne citerai qu'un exemple parmi tant d'autres, le mariage « gris ». Nous connaissons le mariage « blanc », et nous voilà avec ce nouvel OVNI électoral. Le Français, ou plutôt la Française à vous en croire, qui décide d'épouser un étranger serait régulièrement victime d'un marché de dupes. En effet, l'étranger qui convole en sa compagnie ne serait qu'un odieux escroc cherchant davantage à rester sur le sol de notre territoire et à obtenir des papiers par son entremise.

Il s'agirait d'un mariage frauduleux, dû à la nature insidieuse de l'étranger qui trompe son conjoint sur la véritable nature de ses sentiments.

Bien sûr, de semblables cas peuvent exister. Ce qui me pose problème, monsieur le ministre, c'est le fait que vous vous saisissiez de trois ou quatre faits divers pour généraliser et aboutir à ce texte qui jette la suspicion sur l'étranger. Cela viole le caractère sacré de la loi, qui n'est plus l'expression de la volonté populaire, mais devient le simple porte-parole de la rubrique des chiens écrasés.

Je souhaite dénoncer à cette tribune le caractère biaisé d'un raisonnement politique qui stigmatise l'immigration illégale, en prétendant conforter l'intégration de l'immigration légale.

Il y a une rupture dans les discours, car vos dernières déclarations, monsieur le ministre, nous invitent à penser que même l'immigration légale ne trouve pas grâce à vos yeux. Vous estimez qu'elle n'apporte rien économiquement, voire qu'elle nous est néfaste.

Faut-il remercier votre collègue Christine Lagarde d'avoir corrigé immédiatement vos propos, qui relèvent du non-sens économique ? Les étrangers ne sont pas responsables du chômage de notre pays. Je ne ferai pas l'insulte de rappeler à l'ancien haut fonctionnaire que vous êtes que, depuis Keynes, on sait que le chômage peut être structurel en cas de mauvaise adaptation du marché du travail aux besoins des acteurs économiques et, souvent également, en raison de l'incapacité des gouvernants à relancer la croissance par des décisions opportunes. Il n'est qu'à lire le récent rapport de la Cour des comptes sur la crise et la situation de la France au regard de celle de ses voisins. Je me doute que vous ne cherchiez pas à établir une démonstration économique mais que votre principal objectif est politique : essayer de séduire un électorat qui vous fait défaut. Nous savons tous d'où vient la formule « 3 millions d'étrangers, 3 millions de chômeurs ». Reste que cet électorat attend des réponses à des demandes sociales et non un énième discours anti-migration dont il connaît l'inefficacité.

Votre idéologie vous aveugle au point que vous proposez des solutions contre-productives à ce qui ne devient un problème que sous votre action.

Cela est d'autant plus dramatique que cette politique migratoire brouillonne entrave la lisibilité de l'action de la France à l'étranger et, spécifiquement, dans les pays de la rive sud de la Méditerranée. Vous ne pouvez, dans un même mouvement, souhaiter affermir l'Union pour la Méditerranée et fermer les frontières, affirmer l'unité de destin des peuples méditerranéens et recuser le droit de certains peuples de se déplacer. Cette schizophrénie, à l'heure où les pays arabes connaissent un réel essor démocratique, contribue à affaiblir l'image et la portée de la voix de la France auprès de ces peuples. C'est à juste titre que notre pays est accusé de double langage.

Il est désormais prouvé que c'est en favorisant les migrations périodiques – ce qui suppose un contrôle raisonné des frontières – que l'on parvient à avoir une immigration temporaire, dont le pays peut bénéficier économiquement. Pourquoi alors nous proposer une sixième loi sur l'immigration allant encore dans le même sens, vers le mur.

La philosophie qui vous anime n'est perturbée ni par les revers électoraux, ni par les faits, il faut continuer à vilipender l'immigration responsable de tous les maux. Quand donc allez-vous comprendre que vous faites fausse route et que, pour nos concitoyens, l'adversaire n'est ni le migrant ni le musulman, mais le déclassé, voire la misère ?

Vous peignez l'image d'une France qui reçoit chaque année un des nombres de demandes d'asiles les plus forts et que, dans ces circonstances, nous sommes toujours une terre d'accueil. Mais vous savez, comme nous, que ces chiffres sont inexacts. Concernant les demandes, nous sommes effectivement parmi les premiers. Toutefois, ce n'est plus le cas en termes d'accueil, ce qui sous-tend que nous refusons beaucoup de dossiers et même beaucoup trop pour un pays qui se targue d'être la patrie des droits de l'homme.

Nous ne pouvons pas voter un texte qui nie nos valeurs et nos engagements et qui refuse, par idéologie, d'assumer la réalité des faits. Nous le combattons donc de nouveau, dans cet hémicycle.

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

Immigration, intégration et nationalité (2e lecture)

par Alima BOUMEDIENE-THIERY, sénatrice de Paris

[séance du mardi 12 avril 2011]

Madame la présidente, monsieur le ministre, mes chers collègues, l'examen en deuxième lecture du projet de loi relatif à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité, qui nous réunit aujourd'hui, se produit dans un climat particu-



lier, sur lequel je souhaite tout d'abord revenir. Ce texte, fruit d'une initiative de M. Éric Besson, lorsqu'il exerçait ses fonctions au ministère de l'immigration, de l'intégration et de l'identité nationale – ministère qui a aujourd'hui disparu et je m'en réjouis –, avait déjà soulevé en première lecture le mécontentement du Sénat, lequel avait fait en sorte de l'améliorer. Une partie des atteintes, liberticides, contenues dans le texte initial, telles que celles qui avaient été faites au droit au séjour des étrangers malades, ou encore celles qui étaient relatives à l'extension de déchéance de la nationalité française, avaient pu être supprimées au cours de nos débats.

Malheureusement, comme cela arrive de plus en plus souvent, les députés ont de nouveau durci le texte et notre commission a, en partie, rétabli dans sa version plus progressiste celle qui était issue de la première lecture au Sénat.

Monsieur le ministre, les débats en présence de votre prédécesseur, M. Brice Hortefeux, avaient déjà pâti du manque de considération que ce texte témoigne à nos étrangers, et au respect de leurs droits les plus fondamentaux.

Cependant, je m'inquiète de la tournure que nos échanges pourront prendre au regard du contexte nauséabond et xénophobe qui règne à ce sujet depuis plusieurs semaines.

Monsieur le ministre, vous présentez et défendez aujourd'hui ce projet de loi relatif à l'immigration et à l'intégration alors que les propos que vous avez tenus ces derniers jours n'ont eu de cesse de choquer, jusqu'au sein même de votre majorité.

Je m'interroge en effet sur la crédibilité que vous avez, monsieur le ministre, à défendre un projet de loi relatif à l'immigration alors que vous déclariez le 17 mars dernier que « les Français, à force d'immigration incontrôlée, ont parfois le sentiment de ne plus être chez eux, de voir des pratiques qui s'imposent à eux et qui ne correspondent pas aux règles de notre vie sociale » et que « les Français veulent que la France reste la France ».

Ces déclarations n'ont pas manqué de faire réagir, jusqu'à Marine Le Pen, qui a indiqué avoir souhaité vous faire délivrer « une carte d'adhérent de prestige » au Front national. Vous tentez, en effet, monsieur le ministre, de faire de la récupération politique en flirtant avec l'électorat d'extrême droite. Les résultats des dernières élections cantonales l'ont pourtant démontré, loin de rapporter des voix à votre majorité, cette attitude ne fait qu'accroître les scores du Front national.

Dans vos différents discours, vous évoquez également les « franco-musulmans ». Étrange concept, qui ferait de nos concitoyens musulmans une catégorie à part de Français, les stigmatisant une nouvelle fois. Après les Français de souche, les Français de papiers, il y aurait, d'une part, les Français athées, agnostiques, chrétiens, juifs, bouddhistes et, d'autre part, les franco-musulmans.

Aussi, je vous le demande, monsieur le ministre, qu'est-ce qui justifie cette incompréhensible dichotomie ?

À ce sujet, la semaine dernière, vous avez également déclaré : « En 1905, il y avait très peu de musulmans en France, aujourd'hui il y en a entre 5 et 6 millions. Cet accroissement du nombre de fidèles et un certain nombre de comportements posent problème. » Selon moi, ce sont ces déclarations qui posent problème. J'ai l'impression que vos propos nient l'histoire de France et son épisode colonial, quand plusieurs millions de Français étaient musulmans et pour lesquels avait alors été établi un code de l'indigénat. Je ne suis malheureusement pas la seule à m'indigner puisque, au sein même de votre majorité, on vous a reproché des propos islamophobes.

Le Gouvernement, auquel vous appartenez, a d'ailleurs initié un débat inutile sur la laïcité : « laïcité versus Islam ». Je rappelle que, initialement, ce débat devait porter uniquement sur l'Islam et qu'il n'a pris le titre de « débat sur la laïcité » qu'en fin de parcours. En fait, beaucoup de bruit pour rien ou, plutôt, pour stigmatiser une fois de plus la population musulmane de notre pays. Nous vous avons, à ce sujet, signifié notre désaveu.

Vous vous êtes bien gardé, monsieur le ministre, de déclarer quoi que ce soit à l'issue de ce débat. Mais cela n'était guère utile puisque vous nous aviez déjà donné, à ce moment-là, votre vision de la laïcité : « les agents des services publics, évidemment, ne doivent pas porter de signes religieux, manifester une quelconque préférence religieuse » mais « les usagers du service public ne le doivent pas non plus. » Vous proposez ici une bien étrange application de la loi de 1905. Même un député UMP, M. Jean-Pierre Grand, vous a invité, jeudi dernier, à « arrêter de dire n'importe quoi » et à cesser ces propos qui, selon lui, n'ont « rien à voir avec la laïcité mais qui relèvent de l'Inquisition. » Dès lors, quelle crédibilité avez-vous à défendre aujourd'hui ce texte relatif à l'immigration, dans ce contexte où même les membres de la majorité critiquent, à juste titre, vos interventions, si hasardeuses lorsque vous créez de nouvelles peurs et même des suspensions ?

Vous avez employé le terme « croisade » pour qualifier l'intervention de la France en Libye. Ce n'est pas hors sujet, c'est, au contraire, révélateur.

Par ailleurs, et avant même d'aborder plus en détail le texte qui nous réunit, je dirai également quelques mots sur l'entrée en application, hier, de la loi anti-burqa. Lorsqu'il s'agissait ici même, devant notre assemblée, d'en débattre, nous nous étions, évidemment, au nom des droits de la femme, opposés au port du voile intégral, qui porte les germes de l'exclusion de la femme et de son enfermement physique et psychique. Mais je refusais, déjà à ce moment-là, l'instrumentalisation de cette situation et la stigmatisation qui en découlait.

L'amalgame est rapidement fait avec l'immigration et les étrangers, que vous tentez, monsieur le ministre, d'accuser de tous les maux, engendrant ainsi une suspicion permanente.

Enfin, vous avez également fait part de votre intention de diminuer l'immigration légale, familiale ou salariale. Or, au sein du projet de loi relatif à l'immigration, dont nous allons débattre aujourd'hui, aucune disposition ne consiste pourtant à renforcer les conditions de délivrance des visas de long séjour « conjoint de Français » ou les conditions de regroupement familial. Aucune disposition non plus ne tend à modifier les conditions de délivrance d'un visa de long séjour portant la mention « salarié », ou du titre de séjour temporaire « salarié ».

Dès lors, je m'interroge sur la façon dont vont, dans la pratique, être mises en place vos consignes de diminution de cette immigration légale. Cela signifie-t-il que l'Office Français de l'immigration et de l'intégration et les préfets recevront des consignes, par voie de circulaires, pour diminuer le nombre des regroupements familiaux, y compris pour les dossiers qui répondent pourtant aux conditions légales de ressources et de logement ? Est-ce encore l'arbitraire qui va présider, via une application excessive de la notion floue de « conformité aux principes de la République » ? S'agissant de l'immigration salariale, des consignes similaires seront-elles adressées aux directions départementales de l'emploi et

de la formation professionnelle ? Dans les deux cas, allez-vous inviter nos consulats à délivrer moins de visas de long séjour, dans le manque de transparence le plus total ? Si vous décidez, finalement, de recourir au législateur, serons-nous, dans ce cas, amenés à étudier un nouveau et énième projet de loi relatif à l'immigration, alors que l'étude de celui qui nous est aujourd'hui soumis n'est pas encore achevée ?

Tout cela est inquiétant, monsieur le ministre, tout comme ce projet de loi qui, sous le prétexte de transposer des directives communautaires et de mettre la France en conformité avec le droit européen, s'en prend à toutes les branches du droit des étrangers. Ainsi, la mise en place de zones d'attente porte gravement atteinte aux droits des demandeurs d'asile et à ceux des personnes détenues. Ce projet s'en prend également aux droits à une défense effective, au travers de plusieurs dispositions en matière de procédure et de contentieux de l'éloignement. Par ailleurs, il stigmatise les couples dits « mixtes », en créant une présomption d'escroquerie aux sentiments, qui ne pèse que sur la personne étrangère, suspectée d'épouser un Français uniquement pour obtenir un titre de séjour ou la nationalité française. Au chapitre des suspicions, après le faux étudiant, le faux malade, apparaît ce concept immonde de « mariage gris », contraire à l'article 1er de notre Constitution, qui assure l'égalité de tous devant la loi. Ensuite, vous réduisez de manière importante les garanties procédurales en vue de faciliter l'éloignement des étrangers « indésirables », au mépris du respect de leurs droits fondamentaux et des libertés individuelles.

Enfin, surtout, vous créez également une véritable mesure de bannissement : l'interdiction de retour sur le territoire, qui a vocation à s'appliquer à tout étranger expulsé et qui sera quasiment impossible à contester.

Nous, les sénatrices et sénateurs écologistes sommes bien sûr indignés par de telles dispositions et nous refuserons de cautionner les atteintes à l'état de droit que comporte ce projet de loi qui criminalise, enferme, bannit, éloigne les étrangers.

Nous voterons évidemment contre ce texte anticonstitutionnel, anticonventionnel, qui méprise les droits fondamentaux, dont la liberté de circuler et le droit à la vie familiale, ce qui est pourtant reconnu dans le droit international.

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

Immigration, intégration et nationalité (2e lecture)

par Roland RIES, sénateur du Bas-Rhin

[séance du mardi 12 avril 2011]

Madame la présidente, monsieur le ministre, mes chers collègues, le présent projet de loi prétend répondre à des exigences européennes. En tant que vice-président de la commission des affaires européennes du Sénat,



j'ai choisi d'axer l'essentiel de mon intervention sur ce point. En effet, l'objectif affiché du texte est de transposer, dans les délais impartis, trois directives européennes. Outre la directive Retour, relative à l'expulsion des immigrés illégaux et qui aurait dû être transposée depuis le mois de décembre dernier, le texte entend transposer la directive Carte bleue européenne, relative à l'immigration professionnelle hautement qualifiée, et la directive Sanctions, qui tend à pénaliser les employeurs faisant appel aux travailleurs sans papiers.

Je ne peux, dans un premier temps, que me féliciter de ce regain d'intérêt du Gouvernement pour le respect des procédures européennes. Il est vrai qu'au mois de novembre dernier, lors de l'examen de la proposition de loi portant diverses dispositions d'adaptation de la législation au droit communautaire, nous transposions encore, sur l'initiative des parlementaires, des directives et des règlements qui auraient dû être appliqués, pour certains, depuis 2004.

Cependant, je m'élève avec force contre cette habitude d'ériger en bouc émissaire l'Union européenne. Je vais donc m'employer, ici, à rappeler les principes de base d'une transposition de directive européenne.

Monsieur le ministre, mes chers collègues, vous le savez, la directive fixe uniquement l'objectif à atteindre et délègue le choix des solutions aux États membres. Si cette forme législative impose, certes, quelques contraintes, elle préserve, en revanche, contrairement au règlement, de larges espaces de liberté et d'interprétation. Les États membres peuvent notamment conserver leurs législations nationales dites « mieux-disantes ».

L'article 4 de la directive Retour dispose d'ailleurs : « La présente directive s'applique sans préjudice du droit des États membres d'adopter ou de maintenir des dispositions plus favorables pour les personnes auxquelles la présente directive s'applique, à condition que ces dispositions soient compatibles avec la présente directive. »

Or, dans le présent projet de loi, la transposition des directives est biaisée.

Premièrement, le texte ignore notre législation « mieux-disante ». S'agissant de la rétention, par exemple, la directive Retour a fixé une durée maximum de six mois – avec la possibilité de l'allonger à douze mois dans des circonstances bien précises – pour les pays n'ayant pas de délai maximal imposé. Le texte utilise cette disposition pour allonger le délai de rétention des étrangers en France et le porter de trente-deux à quarante-cinq jours. Deuxièmement, des dispositions facultatives dans la directive sont rendues obligatoires dans le projet de loi, notamment la zone d'attente portative, qui fait office dans le texte européen d'exception en cas de situation d'urgence et tend à devenir la règle dans votre texte de transposition. Troisièmement, enfin, de nombreuses dispositions étrangères aux directives sont venues s'ajouter au texte, comme la restriction de l'accès au séjour pour les étrangers malades ou les mariages gris qu'évoquait Mme Khiari.

Le projet de loi avalise ainsi les amalgames entre les immigrés illégaux, les étrangers en situation légale, les ressortissants de l'Union européenne et les demandeurs du droit d'asile, qui sont aussi les victimes des dispositions transposées.

Monsieur le ministre, l'Europe a, encore une fois, bon dos. Le projet de loi exploite, en fait, toutes les potentialités sécuritaires, mais ignore les garanties des libertés fondamentales qui y sont normalement associées et que l'on retrouve dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Je prendrai un exemple précis : la directive impose aux États membres d'assurer aux étrangers le droit au recours, le droit à l'unité familiale, aux soins médicaux d'urgence et à la scolarisation des enfants mineurs, dans l'attente de l'exécution des mesures d'éloignement. Or les dispositions du projet de loi en la matière vont à l'encontre de la lettre de cette directive et des autres. Avec l'allongement du délai de saisine du juge des libertés et de la détention, qui passe de quarante-huit heures à cinq jours, l'étranger pourra être laissé cinq jours sans voir aucun juge. De même, le droit au recours concernant l'obligation de quitter le territoire et l'interdiction de retour sur le territoire français est limité : le juge doit statuer seul en soixante-douze heures, alors qu'une décision réfléchie et collégiale serait pourtant le meilleur moyen d'avoir une justice objective pour une décision qui aura des conséquences graves sur l'étranger, notamment en termes de vie privée et familiale. Le projet de loi restreint ainsi de manière drastique les droits de la défense des étrangers. La prise en charge des mineurs étrangers n'est pas non plus évoquée dans votre texte quand la directive insiste pourtant sur la prise en compte de « l'intérêt supérieur de l'enfant ».

Monsieur le ministre, l'Europe, c'est aussi la Cour européenne des droits de l'homme. En tant que maire de Strasbourg, capitale européenne qui défend l'Europe de la paix et des droits de l'homme, et où siège cette Cour, vous savez que je suis particulièrement sensible à cette institution.

L'article 5 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales dispose notamment : « Toute personne arrêtée ou détenue [...] doit être aussitôt traduite devant un juge ou un autre magistrat habilité par la loi à exercer des fonctions judiciaires et a le droit d'être jugée dans un délai raisonnable, ou libérée pendant la procédure. » Le projet de loi ne respecte en aucune manière cet article. À mon avis, la Cour ne manquera pas de s'opposer à son application.

Monsieur le ministre, cette Europe que vous cherchez à instrumentaliser sera, en réalité, le dernier rempart contre vos réformes régressives à l'égard du droit des étrangers. C'est la raison pour laquelle nous voterons contre le projet de loi.

Exception d'irrecevabilité...

Immigration, intégration et nationalité (2e lecture)

par David ASSOULINE, sénateur de Paris, auteur de la motion

[séance du mardi 12 avril 2011]

Monsieur le ministre, vous avez déclaré la semaine dernière qu'il convient désormais de « s'attaquer » à l'immigration légale. Ces propos, que vous avez confirmés tout à l'heure, éclairent d'un jour nouveau notre discussion sur ce texte. En effet, lors de nos précédents débats, la ligne que vous et votre majorité défendiez, du moins en apparence, était la suivante : votre sévérité avec les immigrés sans papiers était proportionnelle à votre volonté de faciliter la vie et l'intégration des immigrés légaux. C'était du moins ce que disait M. Hortefeux lorsqu'il se piquait de générosité ! Ce credo était pourtant démenti par les faits, puisque vous n'avez cessé de durcir les conditions d'accueil et de vie des travailleurs étrangers légalement installés en France.

Ce matin, dans le Val-d'Oise, vous avez dit vouloir réduire l'immigration légale pour favoriser l'intégration des étrangers déjà installés. Si vous continuez sur cette voie, vous nous direz demain qu'il faut diminuer le nombre de naturalisations pour permettre aux naturalisés de s'intégrer !

Peut-être même que vous nous expliquerez ensuite qu'il ne faut plus naturaliser du tout pour garder la pureté d'une identité menacée. Vous pouvez aller très loin comme cela, puisque c'est le Front national qui dicte maintenant vos orientations ! Je lisais encore tout à l'heure un tract de ce parti, que j'ai laissé sur mon siège. Il condamne la politique de Nicolas Sarkozy concernant l'immigration en suivant cette même logique : l'immigration clandestine ne serait pas tout ; les immigrés légaux



ne pourraient plus être intégrés, notamment par le biais du regroupement familial, dans la situation de chômage que connaît notre pays.

Vous avez obtempéré aux injonctions du Front national, qui, vous le savez, ne s'arrêtera pas en si bonne voie. Si vous continuez sur cette pente, vous briserez toutes les digues ! On ne pourra plus différencier ceux qui défendent la République, comme c'est le cas de tous ceux qui siègent dans cet hémicycle, et ceux qui guident vos orientations. Une telle évolution sera certainement de nouveau perceptible au cours de la campagne pour l'élection présidentielle, car elle n'est dictée ni par l'intérêt général ni par celui de notre pays.

Aujourd'hui, vous acceptez les reproches de ce parti et adoptez son analyse, selon laquelle le problème est non seulement lié aux sans-papiers, mais également aux immigrés légaux, trop nombreux. Mais vous le faites au mépris de la réalité. La France accueille 20 000 travailleurs étrangers légaux par an. Est-ce trop ?

Peut-on soutenir de bonne foi que ces immigrés seraient pour quelque chose dans les problèmes de vie quotidienne et, en particulier, de chômage auxquels sont confrontés les quatre millions de nos concitoyens sans emploi ? Votre rôle, en tant que ministre de l'intérieur, est de rassurer, protéger et agir pour la sécurité et contre l'explosion de la violence, laquelle n'a cessé d'augmenter au cours des dernières années. Occupez-vous sérieusement de ce problème, et cessez d'être l'éternel directeur de campagne de l'éternel candidat Nicolas Sarkozy ! Vous êtes ministre de l'intérieur ; il est Président de la République : occupez-vous de la France et de la vie quotidienne de nos concitoyens, qui en ont besoin ! Ils vous l'ont dit lors des dernières élections cantonales. Cessez d'alimenter les polémiques, les divisions et les stigmatisations. Surtout, ne venez pas nous donner des leçons sur la laïcité.

La laïcité repose, dans notre pays, sur un pilier fondamental, l'école.

C'est là que, par la connaissance, on accède à l'esprit critique, à la raison, à l'ascenseur social et à la possibilité de se dépasser, quelles que soient les origines sociales. C'est à l'école que l'on apprend à vivre avec les différences dès le plus jeune âge.

Mais vous et votre famille politique n'avez de cesse d'affaiblir l'école publique, en privilégiant, chaque fois que possible, l'école privée ! Dans la vie quotidienne, votre famille politique a toujours combattu la laïcité. Nous n'avons donc aucune leçon à recevoir sur ce sujet. Nous continuerons à porter fièrement cette valeur fondamentale, qui est à l'opposé de la stigmatisation. La laïcité est l'organisation du vivre-ensemble et de la tolérance dans notre pays.

Tel est donc le contexte qui préside à la deuxième lecture de ce projet de loi. Toutefois, je vous poserai une question avant d'entrer dans le vif du sujet, afin que tous nos collègues sachent à quoi s'en tenir quant à la sincérité et la vérité de nos travaux.

Certains d'entre nous vont de nouveau consacrer beaucoup de temps et devoir faire preuve de conviction pour tenter de faire évoluer ce texte, au moins le discuter sincèrement. Or, voilà quelques jours, devant des parlementaires de la majorité, le Premier ministre aurait déclaré, et cela n'a pas été démenti, que le texte de l'Assemblée nationale serait adopté sans modification, quels que soient les travaux menés par le Sénat et les éventuelles modifications apportées.

Mes chers collègues, quelles que soient les travées sur lesquelles vous siégez, vous pouvez juger ainsi de la considération et du respect que ce gouvernement manifeste, une nouvelle fois, envers notre assemblée. Nous allons faire semblant, de nouveau, de remplir notre rôle de parlementaire, pour faire croire que le Sénat sert à quelque chose. Pourtant, il a été d'ores et déjà décidé que c'est le texte de l'Assemblée nationale qui sera définitivement adopté.

J'espère que, à droite comme à gauche, nous montrerons, une fois encore, que ce texte peut évoluer. Car chaque fois que les choses se sont passées ainsi, tous

les regards se sont alors tournés avec respect vers le Sénat.

Lors de la première lecture, notre assemblée avait tenté, ça et là, d'amender ce texte, qui aurait ainsi moins prêté le flanc aux critiques du Conseil constitutionnel. Je suis très heureux que, sur la question de la déchéance de la nationalité, contre laquelle j'ai tant œuvré, vous ayez fait machine arrière, même si ce n'est pas par conviction. Vous nous disiez à l'époque que nous nous trompions entièrement sur ce sujet. Mais peut-être avez-vous estimé que les dispositions en question ne résisteraient pas à l'examen du Conseil constitutionnel.

Quoi qu'il en soit, cette affaire est derrière nous et j'espère qu'elle ne reviendra pas par la petite porte dans les jours qui viennent. Car rien n'y fait, nos collègues députés de la majorité s'entêtent à vous suivre, monsieur le ministre, dans votre course effrénée et démagogique.

La vraie réponse, en matière de cohésion, devrait pourtant être la fermeté dans l'application des principes de la République et de notre Constitution.

Ce matin, dans le Val-d'Oise, vous avez évoqué une nécessaire cohésion sociale. Je pense sincèrement que, si l'ensemble des partis républicains affichait la même fermeté pour faire respecter les principes fondamentaux de la République, cette cohésion pourrait trouver un socle, au moment même où nos concitoyens traversent de graves difficultés économiques et sociales.

Faut-il vous rappeler le revers majeur que votre gouvernement a déjà subi en s'entêtant à remettre en cause certaines libertés et certains droits constitutionnels ? Je veux parler à l'évidence de la censure ferme et sans appel de la loi LOPPSI 2 par le Conseil constitutionnel, dont nous vous avons d'ailleurs avertis. En doux rêveurs, vous avez considéré que vous respectiez le droit et la Constitution. J'espère que vous suivrez désormais nos conseils, qui peuvent s'avérer utiles pour ne pas subir de tels revers !

Le Conseil constitutionnel a tenu ainsi à rappeler en ces temps sombres des règles élémentaires du cadre républicain, vous enjoignant ainsi à y revenir le plus rapidement possible.

Dois-je vous rappeler qu'après avoir défendu bec et ongles ce qui faisait l'axe du discours de Grenoble et constituait la principale nouveauté de ce projet de loi, à savoir la déchéance de la nationalité, vous avez reculé pour ne pas subir le même revers. Faites encore un effort, mes chers collègues, et écoutez-nous plus attentivement aujourd'hui. Tout d'abord, l'article 2 vise à introduire à l'article 21-24 du code civil un nouvel alinéa qui dispose que l'étranger souhaitant acquérir la nationalité française signe une charte des droits et devoirs du citoyen français. Cette charte fera l'objet d'un décret approuvé par le Conseil d'État.

Je suis surpris de voir que l'adhésion aux valeurs de la République puisse faire l'objet d'un contrat. L'adhésion et le contrat reposent en effet sur deux logiques fort différentes. L'adhésion se mesure non pas à un paraphe, mais à une réelle conviction dont le contrat ne peut témoigner.

Toutefois, un point particulier a attiré notre attention en tant que législateur. Le renvoi de la rédaction et de l'approbation de cette charte au pouvoir réglementaire nous semble contraire à l'article 34 de la Constitution. En votant une telle disposition, le Parlement se place en deçà de sa compétence, tandis qu'il méconnaît l'exigence constitutionnelle de clarté et de prévisibilité de la loi.

La jurisprudence du Conseil constitutionnel est pourtant sans aucune ambiguïté en la matière. Dans sa décision du 15 novembre 2007, celui-ci affirme « qu'il incombe au législateur d'exercer pleinement la compétence que lui confie la Constitution et, en particulier, son article 34 ; que le plein exercice de cette compétence, ainsi que l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi, qui découle des articles 4, 5, 6 et 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, lui imposent d'adopter des dispositions suffisamment précises et des formules non équivoques », dans le but de « prémunir les sujets de droit contre une interprétation contraire à la Constitution ou contre le risque d'arbitraire, sans reporter sur les autorités administratives ou juridictionnelles le soin de fixer des règles dont la détermination n'a été confiée par la Constitution qu'à la loi ».

Nous ne voulons pas discuter de cette charte une fois que vous l'aurez écrite, monsieur le ministre, nous voulons en délibérer et la voter, parce qu'elle relève de la loi !

En vertu de l'article 34, nous devons fixer les règles concernant les droits civiques et les garanties fondamentales accordées aux citoyens. Pourtant, l'article 2 de ce projet de loi nous invite à nous défaire, au profit du pouvoir réglementaire, de notre responsabilité en matière d'élaboration de cette charte.

Je suppose que l'on arguera du caractère non normatif de celle-ci pour légitimer son renvoi à un décret. Pourtant, c'est bien la signature de la charte qui conditionnera l'accession à la citoyenneté française. Aussi cette charte déterminera-t-elle in fine la nationalité. Dès lors, c'est au Parlement de l'approuver.

Il est vrai que votre gouvernement ne tient guère en estime le Parlement et qu'il tend régulièrement à le considérer comme un simple relais de son action, méprisant sa qualité de colégislateur.

Puisque la Constitution nous le permet encore, je poursuis mon analyse du texte qui nous est proposé. L'article 6 vise à créer, sans que la directive Retour nous l'impose, des zones d'attente temporaires. Nous avons insisté pour que l'existence de ces zones soit limitée dans le temps. Mais si la version adoptée par l'Assemblée nationale devait effectivement prévaloir, la création de telles zones irait d'emblée à l'encontre de l'article 66 de la Constitution, qui précise que « nul ne peut être arbitrairement détenu ». Par définition, créer une zone ex nihilo et sans encadrement juridique constitue le premier pas vers une détention arbitraire. Le législateur ne peut donc laisser libre cours au pouvoir réglementaire en la circonstance.

Un dernier point, sur lequel les élus centristes ont marqué leur réprobation, a fait l'objet de longues tractations entre le Sénat et l'Assemblée nationale. Les articles 30 et 37 du projet de loi prévoient en effet que le délai d'intervention du juge des libertés et de la détention, pour autoriser le maintien en rétention administrative d'un étranger, sera de quatre jours et non plus de quarante-huit heures. Ainsi, un étranger pourra, pendant un délai de quatre jours minimums, se trouver privé de liberté par l'autorité administrative.

Vous avez prétendu, monsieur le ministre, qu'un délai moindre serait insuffisant, en particulier s'il s'appliquait le week-end.

Très franchement, si telle était votre préoccupation, vous auriez proposé un délai de deux jours ouvrables. Mais vous avez retenu ce délai de quatre jours, qui contrevient à la Constitution.

Pourtant, depuis la décision du 9 janvier 1980 jusqu'à la réponse du 26 novembre 2010 à une question préalable de constitutionnalité, la jurisprudence du Conseil constitutionnel est constante. Celui-ci considère en effet que « la liberté individuelle ne peut être tenue pour sauvegardée que si le juge intervient dans le plus court délai possible ».

Qui pourra croire qu'un allongement semblable constitue un respect patent de cette exigence constitutionnelle ? L'allongement lui-même constitue une entorse forte. Mais si l'on considère la manière dont se déroulent concrètement ces procédures, on comprend le recul considérable que vous opérez en matière de droits des individus. En effet, dans la majorité des cas, la décision préfectorale de placement en rétention intervient après une période de garde à vue. Les étrangers sont donc privés de recours devant un juge du siège pour une durée non pas de quatre jours, mais bien de cinq à six jours.

Vous le savez, mes chers collègues, le Conseil constitutionnel a déjà statué sur les périodes de plus de sept jours ; croyez-vous qu'il changera d'avis pour un ou deux jours de moins ?

Le Conseil constitutionnel tient à ce que ce délai soit le plus court possible. En la matière, il n'y a pas à discuter : un délai de quarante-huit heures est plus court qu'un délai de quatre, de cinq ou de six jours, a fortiori quand vous allongez la durée maximale de rétention de trente-deux à quarante-cinq jours, faisant reculer une nouvelle fois le droit des personnes. Même si cette éventualité demeure envisageable, je ne crois pas que le Conseil constitutionnel validera deux reculs simultanés portant une telle atteinte à la liberté, droit sacré s'il en est. Sa jurisprudence en la matière est constante. Ainsi, dans sa décision du 20 janvier 1981, il avait estimé que, au-delà de quarante-huit heures, « l'intervention d'un magistrat du siège pour autoriser [...] la prolongation de la garde à vue est nécessaire conformément aux dispositions de l'article 66 de la Constitution [...] ». On ne saurait être plus clair !

On me répondra qu'une rétention n'est pas une garde à vue ; elle est pourtant également une privation de liberté et il n'est nul besoin d'entrer dans des querelles byzantines pour s'en convaincre.

Pour toutes ces raisons, nous vous invitons, mes chers collègues, à voter cette motion tendant à opposer l'exception d'irrecevabilité à ce projet de loi, qui constitue un recul sur les plans constitutionnel et politique, eu égard à ce que doit être notre politique d'accueil et, plus largement, à l'idée que nous nous faisons de la République.

Exception d'irrecevabilité...

Immigration, intégration et nationalité (2e lecture)

Explication de vote défendue par Jean-Pierre SUEUR, sénateur du Loiret

[séance du mardi 12 avril 2011]

Bien évidemment, je souscris aux arguments qu'a développés David Assouline. En particulier, il y a quelque chose de très pervers dans la création de ces zones d'attente ; d'un contour mal défini, elles pourront être installées en n'importe quel endroit, tout comme les tribunaux, d'ailleurs, qui pourront être improvisés partout, à côté des centres de rétention, dans les vestibules ou dans les soupentes... L'économie générale de ce texte est sous-tendue par une conception ad hoc de la procédure judiciaire qui me paraît fort problématique.



Mais, monsieur le ministre, je ne serais pas intervenu si vous n'aviez pas tenu à l'instant les propos qui ont été les vôtres.

Madame la présidente, vous constaterez que M. Braye, une fois de plus, se fait le champion de l'interruption à tout propos et hors de propos !

Monsieur le ministre, puisque c'est la première fois que j'ai l'occasion de m'adresser à vous dans cette enceinte, vous me permettrez de vous dire que je me souviens du temps où vous étiez un excellent préfet de la République française.

M. Braye ne m'empêchera pas, madame la présidente, d'aller jusqu'au bout de mon propos. En effet, et toute tentative en ce sens serait vouée à l'échec !

Je disais donc, monsieur le ministre, que j'éprouve quelque peine à comprendre les propos que vous tenez

depuis quelques semaines – encore cet après-midi – et à faire coïncider cette nouvelle image que vous donnez de vous-même avec celle que je garde de l'excellent préfet de la République que vous étiez. Je trouve vos arguments excessivement politiques et je ne comprends pas vos provocations, que je désapprouve. Vous avez bien voulu citer des propos, monsieur le ministre, mais sans en indiquer l'auteur. Peut-être pourrez-vous éclairer le Sénat sur cette question ?

En tout cas, pour nous, le Front national, par ce qu'il représente et par l'idéologie qu'il développe, est un danger pour notre République. Je souhaiterais, monsieur le ministre, que vous puissiez en convenir clairement plutôt que de tenir des propos ambigus qui donnent sans cesse le sentiment qu'une partie des responsables du parti majoritaire courent après ce mouvement politique.

Comme nous avons pu le constater à l'occasion des élections cantonales, une telle stratégie profite non pas aux démocrates et aux républicains, qu'ils soient de droite, de gauche ou du centre, tous très attachés aux valeurs de la République, valeurs à dimension universelle, mais bien plutôt au Front national.

Monsieur Braye, personne à gauche, et singulièrement au parti socialiste, n'a jamais « réveillé » le Front national ! À ceux qui nous font toujours ce procès, je me dois de répondre.

J'étais député en 1986... et j'ai soutenu à cette époque l'introduction de la proportionnelle. Il n'y a rien de plus grotesque que de lier mode de scrutin proportionnel et soutien au Front national ! Monsieur Braye, dans la plupart des démocraties européennes, c'est le mode de scrutin proportionnel qui est en vigueur. Et je préconise, pour ma part, que les députés français soient élus avec une dose de proportionnelle. Vous observerez, d'ailleurs, que beaucoup de nos collègues, au Sénat, sont élus selon ce mode de scrutin.

Dès lors que l'on met en place un mode de scrutin proportionnel, il est logique qu'un certain nombre de forces politiques soient représentées. Pour autant, cela ne signifie pas, parce que l'on soutient le mode de scrutin proportionnel, que l'on souscrit aux thèses du Front national, aux déclarations de ses dirigeants et à leurs œuvres.

Pour conclure, je rappellerai qu'il existe en France un cas de scrutin à la proportionnelle : les élections régionales. Et j'évoquerai les quatre régions de France dans lesquelles l'UMP, qui était alors le RPR, a fait alliance avec le Front national. Je me rappelle encore cette manifestation qui a eu lieu dans ma région, à laquelle participaient des socialistes, des communistes, des centristes et, monsieur Braye, des gaullistes, aussi.

Certains, au sein du RPR, criaient au scandale : M. Michel Sapin allait devenir président de la région ! La subversion était en marche ! Pour conjurer un tel « risque », il fallait s'unir avec le Front national. C'est ce qu'ils ont fait, c'est ce que vous avez fait !

Je tenais à faire ce rappel, car il ne faut jamais falsifier l'Histoire !

Question préalable...

Immigration, intégration et nationalité

(Motion de procédure déposée par le groupe CRC - 2e lecture)

Explication de vote défendue par Pierre-Yves COLLOMBAT, sénateur du Var

[séance du mardi 12 avril 2011]

Je souhaite aider M. Braye à mettre à jour son dictionnaire des citations. Vous souvenez-vous de celle-ci, mes chers collègues : « Mieux vaut Hitler que le Front populaire ! » ?... Ensuite, pour répondre à M. Braye sur l'introduction du scrutin proportionnel dans notre



système électoral, je rappelle que, lors des élections législatives de 1988 – des élections au scrutin majoritaire ! – le Front national obtint un député, un seul. Il s'agissait en l'occurrence d'une députée, Yann Piat, qui avait remporté l'élection pour une raison simple : le président RPR du conseil général du Var avait déclaré, à l'époque, qu'il préférerait voir élu un député du Front national plutôt qu'un député socialiste. Après le retrait des candidats du RPR, cette candidate était donc arrivée en tête dans toutes les circonscriptions du Var, à l'exception de celle de Fréjus, fief de François Léotard.

Il convient donc de recadrer notre discussion ! Il n'est guère utile de nous jeter à la tête des arguments fallacieux, car le sujet qui nous occupe est politiquement grave.

Tout n'est pas aussi joyeux que vous semblez le croire, et nous traversons une phase très délicate. Les critiques exprimées par les groupes de gauche à l'encontre de ce texte sont tout à fait justifiées : il ne faut pas tenter le diable !

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

Immigration, intégration et nationalité (Explication de vote sur l'ensemble du texte)

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

[séance du jeudi 14 avril 2011]

Lors de l'examen en deuxième lecture de ce projet de loi, nous avons présenté avec force nos amendements, non pour le plaisir de faire durer les débats, mais parce qu'il s'agit d'un texte symbolique, très chargé idéologiquement, et ce de votre propre choix. Il était bien sûr de notre responsabilité d'y répondre, en fonction tant de nos propres engagements que des engagements de personnes et d'associations actives dans le domaine de l'aide aux immigrés.



Nous vous l'avons dit, nous considérons que votre politique de l'immigration est pour le moins inefficace et que ce projet de loi n'est qu'un énième texte inutile.

Ce projet de loi pose de nombreux problèmes, y compris constitutionnels. Vous ne serez donc pas étonnés que nous déposions un recours auprès du Conseil constitutionnel, sur plusieurs sujets : la limitation des pouvoirs du juge, la modification de nombreux délais, dont nous avons débattu notamment au cours de la séance d'hier, la limitation de l'aide juridictionnelle, et j'en passe.

Plusieurs points restent en quelque sorte des sujets de contentieux.

C'est le cas de l'article 17 ter, tendant à limiter l'accès de l'étranger malade à l'autorisation de séjour de longue durée. Je peux vous assurer que l'émotion suscitée par le vote de la majorité sur cette question n'est pas près de s'éteindre, et qu'elle vous suivra. C'est aussi le cas de l'interdiction de retour, que nous avons qualifié de « banissement », un mot lourd de sens qui fait penser au capitaine Dreyfus...

Je pense également aux « mariages gris », à l'inversion de l'ordre d'intervention des juges judiciaire et administratif, à la création de zones d'attente à géométrie variable, à la visioconférence et à la limitation de l'aide juridictionnelle devant la CNDA.

Le débat en première lecture avait certes été marqué par la confrontation de deux approches, mais nous avons eu le sentiment que le Sénat, y compris grâce à certaines interventions du rapporteur ainsi qu'aux votes exprimés par la commission des lois et la majorité, avait fait évoluer le texte et l'avait amélioré sur un certain nombre de points. Mais après ! À l'Assemblée nationale, le texte a été entièrement rabeté par un groupe de députés aux positions extrémistes qui brandissent leur drapeau dès qu'il s'agit d'évoquer ces questions, avec le soutien bienveillant du Gouvernement, qui a introduit subrepticement plusieurs amendements. Nous ne sommes pas dupes de la stratégie adoptée : le texte qui est revenu au Sénat en deuxième lecture était évidemment défiguré.

Nous avons constaté, avec une certaine tristesse, que la commission des lois ainsi que la majorité n'avaient pas voulu se dresser contre ces modifications désastreuses, et que la recherche d'un compromis avait été négociée en vue de préparer la prochaine commission mixte paritaire.

Je le dis sans amertume, un seul de nos amendements a été adopté : présenté hier par Mme Tasca, il tendait à modifier un titre... Voilà le résultat de plusieurs dizaines d'heures de débat ! Cela signifie-t-il que nous avons toujours tort ? Cela augure bien mal des travaux de la commission mixte paritaire et de la mise en œuvre de la politique d'immigration dans notre pays, au cours des prochains mois !

Pour notre part, nous avons présenté notre politique en la matière, et j'espère que nous serons bientôt en position de la mettre en œuvre.

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

Immigration, intégration et nationalité (Explication de vote sur l'ensemble du texte)

par David ASSOULINE, sénateur de Paris

[séance du jeudi 14 avril 2011]

Quelle déception finalement, aussi grande que la fierté que je pouvais ressentir, après la première lecture, d'avoir vu le Sénat dans son ensemble défendre un certain nombre de valeurs en censurant des dispositions essentielles, relatives par exemple à la déchéance de la nationalité, au droit au séjour des étrangers malades, à l'inversion de l'ordre d'intervention du juge des libertés et de la détention et du juge administratif...



Or, aujourd'hui, j'ai honte du texte qui sera soumis à notre vote dans quelques instants. Celui-ci orchestre en effet un recul généralisé de nos valeurs, prétendument au motif de rendre notre droit conforme aux directives européennes. Nous avons pourtant démontré que ces dernières n'imposaient nullement l'instauration de zones d'attente ad hoc, prévue à l'article 6, la remise en cause du rôle du juge des libertés et de la détention ou l'invention de nouvelles catégories juridico-sociales telles que celle des « mariages gris ».

Vous avez finalement décidé d'opérer ces reculs, de vous aligner sur la position de députés qui, pourtant, avaient manifesté un grand mépris pour nos travaux. L'article 17 ter exprime à lui seul la philosophie de ce texte. Ses dispositions ont été aggravées par un amendement de la commission qui, loin de traduire un compromis, privera des malades étrangers de la possibilité de se soigner en faisant de quelques cas une généralité. Vous fantasmez au sujet du tourisme médical, pourtant inexistant, 90 % des malades étrangers découvrant leur pathologie en France

En général, le regroupement familial n'est demandé qu'après six années de travail au moins dans notre pays.

En réalité, ce texte, à l'instar des cinq qui l'ont précédé, ne réglera rien en matière de maîtrise des flux migratoires. Les mesures que vous prenez, dérisoires au regard d'un problème qui n'est certes pas simple, sont pourtant lourdes de conséquences et même dramatiques : elles pourrissent la vie d'étrangers qui, pour la plupart, souhaitent simplement vivre dignement sur notre sol, dans le respect de leurs droits humains. Chaque fois, vous arguez de l'existence de quelques abus pour proposer un durcissement généralisé des procédures, par exemple en matière d'accès aux soins ou de mariage, créant ainsi une atmosphère détestable dans le pays ! Il s'agit ici d'un texte politicien, cynique, seulement motivé par l'approche d'échéances électorales décisives. Depuis des années, vous instrumentalisez la question de l'immigration à des fins électoralistes, et ce sans aucun répit, puisque vous prévoyez déjà de nouvelles mesures relatives à l'immigration légale, sur lesquelles nous aurons peut-être bientôt à légiférer ! Vous entretenez ce débat jusque mai 2012, dans un climat délétère, alors que les Français sont surtout préoccupés par le pouvoir d'achat, le chômage, la sécurité, l'éducation de leurs enfants, le maintien des services publics de proximité, bref la préservation de la cohésion sociale et l'amélioration de la qualité de la vie ! Mais vous préférez courir derrière le Front national, un parti non républicain, poussés uniquement, je le répète, par des considérations électoralistes !

Ce n'est pas une loi sur l'immigration supplémentaire qui apaisera la situation dans notre pays, vous le savez ! Ce sujet n'est pas au cœur des préoccupations des Français ! J'espère que, en 2012, notre peuple démontrera sa hauteur de vues et ne se laissera pas abuser par vos manœuvres. Monsieur le ministre de l'intérieur, vous n'êtes pas le directeur de campagne de M. Sarkozy ; votre responsabilité est de répondre aux attentes des Français, notamment en matière de sécurité !

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

Immigration, intégration et nationalité (Explication de vote sur l'ensemble du texte)

par Bariza KHIARI, sénatrice de Paris

[séance du jeudi 14 avril 2011]

Madame la présidente, monsieur le ministre, monsieur le rapporteur, mes chers collègues, nous l'avons déjà dit à de nombreuses reprises, ce texte marque un recul notable du droit des étrangers ; il représente une entorse à nos principes, au droit et à nos valeurs. Je me bornerai ici à revenir sur trois des régressions qu'il comporte, à mon sens emblématiques de l'esprit qui le sous-tend.



En premier lieu, l'article 17 ter, qui porte sur l'accès aux soins pour les migrants et qui a été remanié dans un esprit de conciliation par la commission et son rapporteur, manifeste une capitulation de notre assemblée devant les ultras du parti présidentiel.

Nous n'avons eu de cesse de vous répéter que le droit actuel est juste et équilibré et qu'il ne fallait pas le remettre en question. Vous allez condamner les étrangers malades soit à la mort, soit à la clandestinité. En outre, vous remettez en cause, pour les étrangers, le principe du respect du secret médical.

En deuxième lieu, la notion de « mariage gris » ne renvoie à rien, si ce n'est à une énième persécution de l'étranger, de l'autre, qui, pour vous, semble être le vecteur de tous les maux. Vous prétendez souhaiter l'intégration des étrangers, mais vous jetez la suspicion sur tous les mariages mixtes.

En troisième lieu, l'allongement du délai pour l'intervention du juge des libertés et de la détention contrevient à la Constitution.

Au nom de l'efficacité de votre politique migratoire, dont vous entendez qu'elle constitue un argument de campagne en 2012, vous n'hésitez pas à fouler aux pieds notre texte fondateur. L'essentiel, c'est de mater ce rebelle, le juge des libertés et de la détention, qui ne se plie pas à votre désir d'expulser en paix...

Il serait trop long de revenir sur tous les autres reculs, que nous n'avons pas manqué de souligner durant ce débat, par exemple le bannissement.

Nous pensons que le Conseil constitutionnel saura censurer nombre d'articles qui nous ont paru contraires à la Constitution. Il est simplement regrettable que le Conseil constitutionnel soit de plus en plus souvent l'arbitre de querelles non plus techniques, mais bien politiques.

Monsieur le ministre, nous nous honorons d'appartenir à une société ouverte, prenant sa juste part des malheurs du monde. En faisant voter ce texte, marqué par une véritable inhumanité, vous prenez la responsabilité de faire entrer la France dans le petit cercle des pays repliés sur eux-mêmes.

Avec ce texte, vous continuez à alimenter la peur de l'autre, de l'immigré. Depuis peu, vous vous alignez sur l'extrême droite pour nourrir la peur du musulman, lequel, s'il n'est pas un étranger, devient un Français d'origine contrôlée. Vous pensez qu'une telle attitude constitue une martingale pour les prochaines élections...

Les Français ne seront pas dupes. Ils veulent des réponses à leurs difficultés économiques et sociales, et non une énième loi sur l'immigration, de surcroît inutile, ainsi que l'a rappelé notre collègue Richard Yung.

Nous voterons résolument contre ce texte.

Intervention . . .

Simplification et amélioration de la qualité du droit (Adoption des conclusions de la CMP)

par **Jean-Pierre SUEUR**, sénateur du Loiret
[séance du jeudi 14 avril 2011]

Madame la présidente, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, dans sa rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire, ce texte contient plusieurs points positifs. J'en évoquerai trois en particulier. Premier point positif – Mme Josiane Mathon-Poinat vient d'en parler – : les nom et prénoms du partenaire de PACS d'un défunt seront désormais portés sur l'acte de décès. C'est une avancée non négligeable.



Monsieur le président, c'est votre appréciation !

Pour notre part, nous considérons que c'est un progrès. Le PACS a connu un succès important et les partenaires qui sont liés par un tel contrat verront bien la dimension symbolique que revêt cette décision.

D'ailleurs, monsieur le rapporteur, sans doute conviendra-t-il d'aller plus loin sur un autre sujet, récurrent.

Comme vous le savez, j'ai eu l'occasion de défendre un certain nombre de textes sur le droit funéraire et je suis très fréquemment saisi d'un problème particulier, celui de la désignation de la personne qui a qualité pour pourvoir aux funérailles.

Nous aurions tout intérêt à régler cette question, car elle est souvent source de conflits dans les familles – j'en ai encore été le témoin récemment –, car le partenaire de PACS n'est pas pris en compte pour le choix de la personne ayant qualité pour pourvoir aux funérailles.

Je le répète, dans la logique même de l'article 1er A, nous aurions intérêt à nous saisir de cette question.

Deuxième point très positif, monsieur le garde des sceaux, des avancées ont été obtenues en première lecture, grâce au Sénat et à l'Assemblée nationale, sur le dossier très délicat de l'autopsie judiciaire.

Dans ce domaine, nos textes souffraient de nombreuses lacunes. Aussi, je voudrais une nouvelle fois rendre hommage à la fois à notre concitoyen du Pas-de-Calais qui n'a pas ménagé ses efforts pour nous alerter, nous les élus, sur cette question, à la suite d'une expérience qu'il a douloureusement vécue, et aux services du Médiateur de la République, qui nous ont beaucoup aidés – je tiens à le dire – à rédiger la disposition de ce texte imposant que le corps autopsié d'une personne soit rendu à sa famille dans le respect des conditions de dignité.

C'est la moindre des choses, mais rien ne le prévoyait dans les textes, monsieur le garde des sceaux.

Cette proposition de loi prévoit aussi que les médecins procédant à des autopsies judiciaires devront satisfaire à des critères de compétence professionnelle ; il définit les droits des familles dont un membre a fait l'objet d'une autopsie et fixe un certain nombre de règles visant à assurer le respect de la personne humaine et des restes humains.

Un projet de loi - ou une proposition de loi - aurait pu, aurait dû être déposé sur cette question importante du respect de la dignité des personnes autopsiées ; il se trouve que nous avons saisi l'occasion de ce texte pour la traiter, ce qui est l'essentiel.

Troisième point positif, de nouvelles règles d'urbanisme sont fixées pour les entrées de ville, et je m'en réjouis.

On ne dénoncera jamais trop le profond sinistre urbanistique que nous avons connu au cours des quatre ou cinq dernières décennies dû à l'uniformisation des routes nationales menant aux entrées de ville. Toutes les villes sont concernées, mon cher collègue. L'une des entrées de ville d'Orléans est très belle parce que des élus y ont été particulièrement attentifs. Mais d'autres bénéficieront des dispositions de ce projet de loi.

Nos villes sont belles et l'ensemble des élus font tout ce qu'ils peuvent pour améliorer le cadre de vie dans les centres-villes ; il n'en demeure pas moins, mon cher collègue, que, pour y accéder, il est souvent nécessaire d'emprunter des routes nationales traversant des zones bordées de parallélépipèdes, de cubes, de bâtiments en tôle ondulée et de pancartes qui ne donnent pas une image très gracieuse de notre beau pays.

Avant d'apercevoir les tours de nos cathédrales, il faut au préalable se frayer un chemin à travers un bric-à-brac pour le moins laid qui fait injure au soin qu'avaient pris nos anciens d'aménager les portes des villes. Celles-ci avaient certes une utilité défensive, mais leur érection répondait aussi à des considérations esthétiques.

Combien de villes peuvent se vanter d'avoir conservé leurs magnifiques portes ?

De nos jours, pour arriver dans la ville, on traverse des zones commerciales aux formes architecturalement dégradées. Nous en avons désormais tous conscience, comme l'attestent les longs débats qui ont occupé tant nos collègues députés, à l'Assemblée nationale, que nous-mêmes, ici et en commission mixte paritaire. À cet égard, je remercie M. le rapporteur du soutien qu'il a bien voulu nous apporter. Désormais, tous les documents d'urbanisme et d'aménagement devront prendre en compte la qualité architecturale, urbaine, paysagère et environnementale des entrées de ville. C'est important.

Monsieur le garde des sceaux, vous nous avez fait remarquer que nous renforçons dans ce domaine les pouvoirs du préfet, et je le confirme. Même si nous sommes très attachés aux libertés locales, nous estimons néanmoins que la loi doit protéger la qualité urbanistique des entrées de ville, et ce au nom d'une certaine idée de la France, au nom de l'image que nous nous faisons de notre pays.

Je tiens de nouveau à saluer l'action de notre collègue Ambroise Dupont, sur l'initiative de qui a été adopté l'un des deux articles de cette proposition de loi relatifs à ces questions d'urbanisme. Désormais, ou bien un plan d'aménagement sera adopté visant à conférer aux entrées de ville une nouvelle urbanité, ou bien toute construction sera interdite dans une bande de soixante-quinze mètres de part et d'autre de certaines routes.

L'objectif est de renouer avec une nouvelle urbanité en retirant à la voirie actuelle son caractère traumatisant par la transformation des voies rapides en avenues urbaines, en boulevards urbains, en rues, en veillant particulièrement à l'aspect de la chaussée, des trottoirs, des espaces verts et de l'éclairage.

J'aurais voulu aller plus loin, et j'avais déposé une proposition de loi en ce sens. L'un des problèmes de notre urbanisme hérité de la seconde moitié du XXe siècle tient en effet au fait que les villes sont souvent la juxtaposition d'espaces qui ont chacun une seule fonction : le centre-ville, patrimonial, les faubourgs ainsi que les périphéries verticales et horizontales, où il n'y a que de l'habitat, les campus universitaires, où il n'y a que l'université, les parcs d'activités, où il n'y a que de l'activité, les zones de loisirs, où il n'y a que du loisir, et les entrées de villes, où il n'y a que du commerce.

Il me semble – mais nous aurons l'occasion d'y revenir – que la ville du futur sera celle qui saura marier différentes fonctions sur les mêmes lieux et n'affectera plus une fonction à un lieu. À cet égard, on pourrait imaginer que, peu à peu, d'autres fonctions – formation, sport, loisir, espace vert, habitat – occupent également ces zones périphériques, de manière à nous faire retrouver l'harmonie à laquelle nous aspirons. Voilà pour l'aspect positif du présent texte, auquel j'ai consacré l'essentiel de mon intervention. Mais, mes chers collègues, il existe aussi des points négatifs.

J'ai un regret. Nous avons adopté, au Sénat, une disposition sur les copropriétés d'immeubles en jouissance à temps partagé, qui créent tant de soucis. Ces dispositifs ont sans doute fait la fortune d'un certain nombre de promoteurs et de spéculateurs, mais, on le sait bien, ils ont suscité aussi dans les départements de montagne, mon cher rapporteur, beaucoup de difficultés pour nombre de nos concitoyens copropriétaires une semaine par an d'un immeuble.

Il faudra revenir sur la question et traiter ce problème. Nous n'avons pas pu y parvenir à la faveur de cette commission mixte paritaire.

M'étant déjà exprimé à ce sujet à cette tribune, je ne développerai pas longuement. Dans les jours qui viennent, nous allons saisir le Conseil constitutionnel de trois dispositions, à commencer par l'article 54.

L'article 54, qui ne vous a certainement pas échappé, monsieur le garde des sceaux, nous paraît foncièrement immoral. Il permet à des cocontractants de décider a priori que, si l'un d'entre eux ne respecte pas le code du travail, une indemnité sera versée.

C'est immoral, monsieur le garde des sceaux. Cela présume, en effet, que les cocontractants se mettent d'accord a priori sur le fait que l'un n'applique pas la loi et ne respecte pas une obligation légale, ce qui est pourtant susceptible d'être sanctionné non seulement par des amendes, mais aussi par des séjours en prison. Cela nous paraît non seulement immoral mais aussi inconstitutionnel, c'est pourquoi nous saisissons le Conseil constitutionnel sur ce premier point.

Le deuxième point, qui vous intéressera également, monsieur le garde des sceaux, concerne le rapporteur public. Il est prévu, dans un article de ce texte, que, dès lors que le président du tribunal administratif ou de la cour administrative d'appel le décidera, le rapporteur public ne sera pas tenu d'exposer des conclusions sur des matières fixées par décret. C'est cette mention, « fixées par décret », qui nous paraît gravement inconstitutionnelle et contraire, en particulier, à l'article 34 de la Constitution. D'ailleurs, je ne vous ferai pas l'injure, monsieur le garde des sceaux, de rappeler toutes les déclarations du Gouvernement exposant aux institutions européennes que, non seulement le procureur de la République et le procureur général, mais aussi le rapporteur public sont de véritables instances juridictionnelles.

Or l'article 34 de la Constitution énonce très clairement que la magistrature et les instances judiciaires ou juridico-juridictionnelles relèvent de la loi. Nous ne saurions donc considérer satisfaisant qu'un décret fixe dans quelles matières le rapporteur public aurait à exprimer des conclusions et dans quels domaines il n'aurait pas à le faire.

En troisième et dernier lieu, monsieur le garde des sceaux, nous saisissons bien entendu le Conseil constitutionnel de la suppression du classement de sortie des élèves de l'ENA.

Nous ne sommes pas de farouches partisans du classement ni de l'immobilisme. Nous ne sommes pas fermés aux évolutions, à condition du moins que l'on respecte le principe d'égalité.

Je le rappelle, en première lecture, les orateurs de tous les groupes de cette assemblée, sans aucune exception, ont affirmé que, si le classement présentait, certes, des inconvénients – nous sommes un certain nombre à avoir passé des concours, nous pouvons donc en témoigner –, ceux-ci étaient nettement moindres, au regard des principes républicains, que ceux des procédures informelles que l'on veut mettre en place.

Quelles que soient les intentions, forcément excellentes, ces procédures engendreront le favoritisme, l'arbitraire et, finalement, le copinage. Cela n'est pas acceptable. C'est la raison pour laquelle, en vertu des principes républicains qui nous sont chers et en vertu du principe d'égalité, nous saisissons sur ce point aussi le Conseil constitutionnel.

Madame la présidente, je ne développerai pas, à mon tour, la question qu'ont abordée les précédents orateurs, celle du statut des textes de la nature de celui qui nous occupe. Nous n'y échapperons pas : je les ai vus fleurir, en trente années, et sous tous les gouvernements. Il existe cependant une manière de les éviter : il suffit de disposer de davantage de temps pour étudier davantage de lois. Un texte comme celui-ci pouvait en effet donner lieu à de nombreux projets et propositions de loi, presque sur chaque sujet – sauf un certain nombre de questions mineures que l'on pouvait traiter autrement. Or, comme Mme Mathon-Poinat vient de le faire, chacun constate une inflation législative. Comment faire ?

Il n'y a pas de miracle ! Un certain nombre de sujets abordés auraient mérité à eux seuls un débat législatif à part entière. Par conséquent, les parlementaires devraient être davantage occupés par le Parlement, ce qui suppose que l'on avance sur le chemin d'un moindre cumul des mandats afin que nous soyons disponibles pour examiner les textes qu'il nous faut examiner.

Nous sommes d'ailleurs les premiers – moi y compris – à dénoncer la profusion d'ordonnances. Si nous voulons moins d'ordonnances, il nous faut accomplir le travail législatif.

Je crois en l'éminente dignité du travail législatif. Les parlementaires doivent avoir davantage de pouvoir pour mettre fin à cette scandaleuse prérogative dont jouissent tous les gouvernements de ne pas appliquer la loi en ne publiant pas les décrets, et tout ce qui y contribuera ira dans le bon sens.

Je pense notamment à une proposition de loi du RDSE, que nous avons soutenue.

Il n'existe pas de solution en dehors d'un travail parlementaire très dense. C'est notre mission et c'est notre fierté.

En dépit des aspects positifs que j'ai longuement développés, et en raison des trois points justifiant notre saisine du Conseil constitutionnel, nous voterons contre ce texte.

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

Contentieux et procédures juridictionnelles

(Procédure accélérée)

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

[séance du jeudi 14 avril 2011]

Monsieur le garde des sceaux, vous n'en êtes pas entièrement responsable, mais ce projet de loi constitue une véritable provocation à un triple titre. La provocation tient d'abord aux conditions dans lesquelles nous examinons un



texte complexe, comme tous ceux qui traitent de procédure pénale : une fois encore, il est recouru à la procédure accélérée, c'est-à-dire que l'on ne laisse pas le Parlement faire son travail. Or l'expérience montre pourtant que, sur de tels textes de procédure pénale, plusieurs lectures à l'Assemblée nationale et au Sénat sont parfois nécessaires, ne serait-ce que pour éviter des erreurs. J'ajoute que ce projet de loi a été déposé voilà plus d'un an : pourquoi vient-il en discussion aujourd'hui ? Y a-t-il une urgence particulière ? Personnellement, je n'en vois pas.

La provocation tient ensuite au contexte dans lequel s'inscrit l'examen de ce texte. En effet, vous avez déposé plusieurs autres projets de loi, monsieur le garde des sceaux : je pense que vous auriez été bien inspiré d'écouter le Conseil supérieur de la magistrature, qui recommande de ne pas accélérer la production législative, s'agissant notamment de la récidive, afin de permettre aux personnels de justice de « digérer » les réformes. De surcroît, alors que le projet de loi relatif à la garde à vue vient tout juste d'être voté, on dit déjà de ce texte qu'il est inabouti, qu'il ne pourra pas être appliqué et qu'il faudra peut-être le revoir... Le Premier ministre lui-même est de cet avis ! C'est absolument incroyable !

Je le répète, le recours à la procédure accélérée pour l'examen du présent projet de loi ne permettra pas au Parlement de faire son travail. Ce texte bouleverse pourtant totalement la procédure correctionnelle et la procédure d'assises. En outre, allant à l'encontre du dernier avis du Conseil constitutionnel, que nous ne manquerons pas de saisir sur ce point, il tend à rapprocher le droit des mineurs du droit des majeurs.

Par ailleurs, la discussion de ce texte intervient alors qu'un profond sentiment de malaise traverse l'institution judiciaire, même si vous essayez de calmer l'émotion des magistrats et des autres personnels. Peut-être vos qualités personnelles pourraient-elles vous permettre d'y parvenir, mais l'attitude du Gouvernement et de l'Élysée vous en empêche de toute façon.

La provocation tient enfin au fond du texte lui-même. C'est l'état actuel de la justice qui motive l'examen accéléré de ce projet de loi. À cet égard, je me contenterai de rappeler, monsieur le garde des sceaux, que vous avez dernièrement notifié aux cours d'appel une diminution très importante des crédits affectés aux rémunérations. En conséquence, les chefs de cour sont amenés à prendre des décisions drastiques et brutales : non-renouvellement des contrats des vacataires, suppression des emplois d'assistant de justice, réduction des vacations des juges de proximité, aboutissant, dans certaines régions, à leur quasi-disparition.

Très bien, monsieur le garde des sceaux !

On sait que certains tribunaux, tel celui de Nice, ne peuvent plus payer d'experts ; à Orléans, à Avesnes-sur-Helpe, à La Rochelle, à Amiens, à Tours, les juridictions sont bloquées : telle est la vérité ! Pis encore, la direction des services judiciaires a indiqué, le 17 février dernier, lors d'une réunion sur l'application pénale Cassiopée, que les vacataires devaient être affectés en priorité au déploiement de ce logiciel, ce qui aboutit évidemment à

priver les autres services du renfort attendu. Les personnels des tutelles, des greffes correctionnels, notamment de celui de Paris, ne pourront toujours pas récupérer les milliers d'heures supplémentaires effectuées...

Vos annonces dans le quotidien Ouest France n'engagent que ceux qui y croient. On sait très bien qu'il ne s'agit que de promesses en l'air ! En effet, monsieur le garde des sceaux, les crédits que vous avez annoncés ne sont pas budgétés ou sont affectés au financement de l'introduction des jurys populaires en correctionnelle. Ils ne permettront pas de soulager les tribunaux.

J'ajoute que la création des jurys populaires en correctionnelle, la réforme de la garde à vue, le contrôle par les juges des hospitalisations d'office prévues par la loi de 1990, voulu par le Conseil constitutionnel, ne feront qu'accentuer le malaise de l'institution judiciaire.

On voit bien que les dispositions les plus contestables de ce projet de loi, sous couvert d'alléger les procédures, sont essentiellement destinées à pallier la pénurie de personnel, au mépris de quelques principes essentiels, comme le respect du contradictoire et la publicité de l'audience.

Les juridictions de proximité, créées en 2002 par la loi Perben, vont être supprimées. Pourtant, malgré ce qu'en dit M. Guinchard, qui n'est pas un orfèvre en la matière, elles n'ont pas tant démerité que cela. Certes, leur bilan est mitigé, mais tous les juges de proximité ne sont pas nuls. Certains d'entre eux font même du très bon travail ! Les juges de proximité ont allégé la charge de travail des tribunaux d'instance, laquelle s'accroîtra d'ailleurs du contentieux des tutelles des majeurs et se trouvera également alourdie du fait des regroupements de tribunaux résultant de la mise en place de la nouvelle carte judiciaire, œuvre funeste de Mme Dati.

Cette réforme, purement utilitaire, ne permettra d'ailleurs pas de répondre aux critiques qu'avait suscitées – et que continue peut-être à susciter – la création des juges de proximité, à laquelle nous nous étions opposés. En effet, rien n'est prévu pour améliorer le statut précaire de ces juges, pour remédier à l'insuffisance de leur formation ou aux difficultés de recrutement. Alors que le dispositif s'était amélioré, on va supprimer les juridictions de proximité !

Bien entendu, les juges de proximité, eux, ne seront pas supprimés : on les garde, qu'ils soient bons ou mauvais, pour les mettre à la disposition du président du tribunal de grande instance, qui en fera des bouche-trous, pour ne pas dire, de façon plus vulgaire, des « bonniches » du tribunal ! Lorsqu'il manquera un assesseur en correctionnelle ou en juridiction collégiale au civil, on fera appel à un juge de proximité. C'est ainsi que cela se passera, tout le monde le sait !

Ensuite, sous couvert de simplification, le texte prévoit deux mesures totalement inacceptables de notre point de vue : l'extension du champ de l'ordonnance pénale et celle du champ de la procédure de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité.

S'agissant de l'extension du champ de l'ordonnance pénale, nous estimons que le droit à l'audience, c'est-à-dire au contradictoire et à la publicité des débats, est un droit absolu. Certes, aujourd'hui, la mode est au recours à la visioconférence, comme on a pu le voir en matière de garde à vue et comme on le verra bientôt pour les hospitalisations d'office : le juge communique à distance, par écran interposé, avec la personne gardée à vue ou mise en examen ! Cela est, on en conviendra, absolument inacceptable ! C'est la négation de ce qu'est l'audience, à savoir l'instauration d'un dialogue direct entre le juge et son interlocuteur. Seul un tel face-à-face peut permettre au juge de se forger une opinion, car il importe de prendre en compte, outre les paroles prononcées, des attitudes, des non-dits qu'une visioconférence interdit de percevoir.

Vous proposez d'étendre largement le champ de l'ordonnance pénale, monsieur le garde des sceaux, or nous recevons fréquemment dans nos permanences des personnes qui, s'étant vu notifier une ordonnance pénale, viennent nous demander de les aider alors que le délai pour faire opposition est déjà échu et que la condamnation est de ce fait devenue définitive... Nombre de nos concitoyens, malheureusement, peinent à comprendre un tel document, et davantage encore à rédiger une lettre pour contester les faits. Voilà ce qu'il en est de l'ordonnance pénale ! Vous qui vous présentez volontiers comme un homme de terrain, monsieur le garde des sceaux, vous qui êtes un élu rural, comment pouvez-vous préconiser l'extension de cette mesure ?

Vous savez très bien que la plupart des justiciables sont complètement désarmés devant de telles procédures. Ils n'y comprennent rien, et ils ont le sentiment que leur condamnation résulte de l'arbitraire d'un juge.

Plus grave encore, selon moi, y compris d'un point de vue constitutionnel, est l'extension du champ de la procédure de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité –disons le « plaider-coupable », pour parler clairement – à l'ensemble des délits.

Lorsque cette disposition sera entrée en vigueur, c'en sera évidemment fini du procès Chirac, du procès Tapie, etc. Il suffira de plaider coupable pour éviter l'audience et la publicité afférente ! On négociera discrètement la peine, et tout sera terminé ! Voilà à quoi aboutira l'extension du champ du plaider-coupable ! Nul ne saurait me contredire sur ce point, sauf à être de mauvaise foi !

Certes, monsieur le garde des sceaux, les procureurs sont des magistrats, mais ils ne sont pas des juges.

Or, que font les procureurs aujourd'hui ? Vos propres statistiques montrent que, en 2009, sur près de 1,5 million d'affaires pénales poursuivables, 854 000 ont été « jugées » par des procureurs de la République. Il faudrait ajouter à ce chiffre 180 000 classements sans suite. En revanche, on constate une baisse par rapport à 2008 du nombre des poursuites devant le juge d'instruction, le juge des enfants et le tribunal de police, à hauteur respectivement de 10,7 %, de 0,4 %, et de 4,1 %. On observera une confirmation de cette évolution lorsque les chiffres de l'année 2010 seront connus.

Les procureurs deviennent donc des juges. Ce sont eux, d'ailleurs, qui connaissent la plus grande partie du contentieux pénal. Or cela contrevient aux recommandations de la Cour européenne des droits de l'homme et du Conseil constitutionnel. La tenue d'une audience deviendra l'exception, de même que l'intervention du juge ; la règle sera que le procureur de la République jugera. Nous n'acceptons pas cette dérive.

Il est vrai, néanmoins, que ce texte comporte quelques dispositions plus positives et que M. le rapporteur a minutieusement travaillé pour corriger un certain nombre d'excès par le biais d'amendements que nous avons approuvés.

Contrairement peut-être à Mme Borvo Cohen-Seat, je pense que la constitution de pôles spécialisés est plutôt une bonne chose, de même que l'attribution de la compétence au seul tribunal de grande instance de Paris pour le contentieux de la propriété industrielle.

Je me réjouis, bien entendu, de la suppression du tribunal aux armées de Paris. Elle fait aujourd'hui consensus, alors que, en 1982, cette mesure avait suscité une opposition passionnée à l'Assemblée nationale : on entendit alors des hurlements ! Certains, tel Jean Foyer, pour qui j'avais beaucoup d'estime, n'en pouvaient plus d'éruer contre ce qu'ils considéraient comme une atteinte à nos armées !

Cela étant, la suppression de cette juridiction va encore différer l'examen d'un certain nombre d'affaires, dont le tribunal de grande instance de Paris ne pourra se saisir immédiatement. Je pense notamment au rôle de l'armée française face au génocide rwandais, aux bombardements de Bouaké, en 2004, qui avaient causé la mort d'un certain nombre de militaires français et dont les pilotes responsables n'ont jamais été interrogés, ou à l'assassinat, toujours en Côte d'Ivoire, du coupeur de routes Firmin Mahé. Toutes ces affaires vont être de nouveau reportées, avant peut-être qu'une quelconque prescription ne vienne exonérer certains militaires des délits ou des crimes qu'ils auraient pu commettre dans l'exercice de leurs fonctions...

En conclusion, mon groupe votera contre ce texte.

Question préalable...

Contentieux et procédures juridictionnelles (procédure accélérée)

par Robert BADINTER, sénateur des Hauts-de-Seine, auteur de la motion
[séance du jeudi 14 avril 2011]

Madame la présidente, monsieur le garde de sceaux, monsieur le président de la commission des lois, monsieur le rapporteur, monsieur le rapporteur pour avis, mes chers collègues, chacun s'accordera sur la finalité du texte : mieux répartir



les contentieux, mieux définir les compétences ne peut que satisfaire tous ceux qui sont intéressés par l'amélioration du fonctionnement de la justice dans notre pays.

J'exprimerai tout d'abord un motif de satisfaction rétrospective, fort lointaine puisqu'elle est relative à des événements qui remontent à trente ans : je veux parler du dernier acte de la suppression des tribunaux militaires, les tribunaux permanents des forces armées, revendication qui, depuis l'affaire Dreyfus, avait nourri, à gauche, des passions incendiaires. C'est à dessein que j'utilise cet adjectif, car je me souviens fort bien – pardonnez-moi d'évoquer ces moments qui sont restés gravés dans ma mémoire ! – de la férocité du débat sur la suppression des tribunaux militaires qui avait opposé la majorité et l'opposition, cette nuit-là, à l'Assemblée nationale.

J'ai moi-même été stupéfait, en relisant les débats de 1982, de constater que ce qui nous paraît aujourd'hui aller de soi – et qui allait alors déjà de soi, puisque quasi-totalité des forces armées était constituée de civils déguisés en militaires qui n'aspiraient qu'à retrouver leurs vêtements civils – avait, à l'époque, suscité des réactions aussi violentes.

J'ai ainsi entendu tonner un éminent ancien Premier ministre, homme très courageux, grand défenseur des

valeurs militaires ; il m'accusait de commettre un crime de lèse-nation – rien de moins ! Un éminent collègue de la faculté de droit, civiliste qualifié entre tous et romaniste réputé, aux citations incomparables, déclarait que je poursuivais une entreprise systématique et désolante de destruction des défenses de la société française puisque, après l'abolition de la peine de mort et la disparition de la Cour de sûreté de l'État, je m'en prenais à la forteresse multiséculaire que constituaient les tribunaux militaires. Et puis, le temps s'est écoulé. Pouvoir prendre acte de cette évolution est un privilège de l'âge, mais un des seuls !

Je remercie M. le rapporteur – il le mérite – pour le travail remarquable qu'il a accompli. Les amendements déposés par la commission sont bienvenus et correspondent, je crois, à ce qui doit être fait.

Je souhaite formuler deux observations : l'une, de méthode, et l'autre, qui fonde la motion tendant à opposer la question préalable.

Ma première observation est relative au recours à la procédure accélérée. Non ! On ne déclare pas l'urgence quand il s'agit de mettre en œuvre un rapport, en l'occurrence le rapport Guinchard, qui, sauf erreur de ma part, a été publié voilà près de trois ans, en juin 2008. S'il y avait eu urgence, nous nous serions précipités pour légiférer. Le Gouvernement a préféré la méthode du salami : découpé en tranches, ce rapport a déjà nourri trois lois, dont l'une est issue de l'excellente proposition de loi déposée par notre collègue Laurent Bêteille.

Mes chers collègues, vous le savez, lorsqu'un texte pose, dans le détail, des questions aussi complexes, on a tout à gagner à laisser se dérouler normalement les travaux parlementaires. Le ministre lui-même, écoutant les observations des uns et des autres, appuyé par des services toujours compétents, peut ainsi relever les points

sur lesquels il a intérêt à modifier la copie. L'urgence est mauvaise en matière de procédure, et plus particulièrement dans le cas qui nous occupe.

Mais peut-on encore parler d'urgence ? En fait, la précipitation est devenue la règle. Ce n'est pas de votre fait, monsieur le ministre ! Vous êtes le troisième garde des sceaux de cette législature, ce qui vous assure la jeunesse, mais je souhaite que vous soyez le dernier, car nous ne gagnons rien à ces changements successifs, quels que soient les mérites de chacun.

Il est inouï de penser qu'une idée personnelle du Président de la République, idée que je n'ai jamais vu figurer à l'ordre du jour d'un quelconque colloque, donner lieu à un article scientifique ou à une réflexion de doctrine, puisse être soumise aussi rapidement au Parlement. Pourtant, c'est le cas de l'apparition des jurés populaires au niveau correctionnel, qui modifie un ordre établi depuis deux siècles. Cette idée est immédiatement mise en œuvre, et l'on nous annonce, sans perdre une seconde, que nous aurons à en connaître d'ici une quinzaine de jours, sauf erreur de ma part. Reconnaissons que cette idée, qui bouleverse un ordre biséculaire, aurait mérité que l'on y réfléchisse à deux fois !

Malgré la pénurie de moyens en personnels, magistrats ou greffiers, dont notre justice est affligée, quels que soient les efforts continus qui ont pu être faits – la progression de la demande est toujours plus forte que l'accroissement des moyens –, vous avez su trouver dans la seconde, cent magistrats et cent cinquante greffiers à affecter à cette « innovation présidentielle ». Dans l'instant, ils ont jailli, comme cela ! Admirable promptitude, lorsque l'on songe aux doléances des juridictions... Nous aurons l'occasion d'y revenir, croyez-moi, avec une grande intensité !

Ma seconde observation porte sur la justification de la question préalable. Au travers des modalités de ce projet de loi, et de nombreux autres textes, on reconnaît un mouvement de fond qui s'inscrit dans une évolution de la procédure pénale que nous ne pouvons pas ne pas prendre en considération. Ce mouvement se caractérise par le passage d'une société dans laquelle la fonction juridictionnelle est assumée par et selon les principes du procès équitable, à une autre où la justice devient purement et simplement un service public administré.

Ce qui domine, ce n'est plus le respect des principes du procès équitable – pourtant intangibles pour nous –, c'est la recherche de l'efficacité maximale à tout prix !

Le Gouvernement va jusqu'à l'extrême pour contourner ce qui constitue le cœur même de la justice. Est-il besoin de rappeler l'article préliminaire du code de procédure pénale, « la procédure pénale doit être équitable et contradictoire et préserver l'équilibre des droits des parties », et surtout, l'article 6, paragraphe 1 de la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, que chacun de nous connaît bien, « toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement [...] ».

On voit bien à quel type de contentieux appliquer les principes du procès équitable, mais qu'en restera-t-il dans l'ordonnance pénale ? Il est devenu nécessaire de tempérer, de limiter, de modérer autant que faire se peut le recours à ces procédures, où le procès pénal n'a presque plus sa place, puisque, nous le savons, en définitive, seuls quelques-uns le susciteront, généralement d'ailleurs à leur détriment ! Voilà ce que j'appelle « un autre type de justice », une justice administrée, ultrarapide, uniformisée pour épuiser le maximum d'affaires qui viennent peser sur elle.

J'approuve la commission des lois d'avoir au moins tempéré l'accroissement de compétences qu'il lui était demandé d'adopter, en excluant du champ de l'ordonnance pénale les faits commis en état de récidive. S'agissant des vols et des dégradations de biens privés ou publics, on pensera, à juste titre, que leur ajout à la liste des infractions pouvant faire l'objet d'une ordonnance pénale constitue un dépassement de la finalité de cette procédure.

Plus grave et plus préoccupante est la question du recours systématique et généralisé à la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité, la CRPC. Ce mouvement, qui s'est dessiné dans les dernières années, prend une ampleur croissante, et je m'en inquiète.

On conçoit l'avantage que présente le recours à cette procédure : elle est rapide ! Mais il faut en mesurer la signification : dans ce type de justice, le parquet, tout puissant, contrôle l'enquête.

Aujourd'hui, seuls 4 % des affaires – les plus complexes, je le reconnais – font encore l'objet d'une instruction ! La masse du contentieux pénal est donc dans la main du parquet.

Après avoir contrôlé l'enquête, le parquet décide de l'orientation de la procédure, voire de son terme. Et lorsqu'il choisit la voie de la CRPC, que reste-t-il des pouvoirs réels du juge et de l'équilibre des droits des parties ? L'avocat qui, naguère, exerçait son métier ou son art avec tant de passion, peut simplement tenter, en suppliant, d'attirer la bienveillance du parquet sur son client. Soyons réalistes, ce que l'on demandera dorénavant à l'avocat, c'est moins la compétence et le talent que l'aptitude à entretenir des relations cordiales avec les membres du ministère public, de préférence au plus haut niveau, voire encore plus haut, si besoin en est ! Telle est l'évolution qui se dessine à l'horizon avec la CRPC.

Une telle procédure ne s'inspire même pas du plea bargaining américain, puisqu'il n'y a en réalité pas de marchandage. Le procureur définit la sanction qui lui paraît convenable et qui s'inscrit dans un barème discuté avec les magistrats du siège. L'avocat doit ensuite choisir entre deux options : prendre le risque, considérable, d'une audience où son client peut être condamné à une peine plus grave, ou bien accepter la reconnaissance préalable de culpabilité. Dans ce dernier cas, le travail est réduit, le risque limité : tout est au mieux pour certains ! Le juge, jouant alors le rôle de contrôleur de légalité, assure l'estampillage de la sanction en vérifiant que la décision n'est pas trop en deçà ou au-delà de ce que l'on considère comme la norme pour cette catégorie de délit.

Quand on en arrive à ce degré, non pas d'omnipotence, mais de maîtrise sans cesse croissante du parquet sur la réalité de la procédure pénale, une exigence s'impose – et c'est elle qui fonde cette question préalable – : les pouvoirs immenses que l'on reconnaît aux magistrats du parquet ne leur sont reconnus que parce qu'ils sont magistrats. Et en tant que tels, selon la Constitution même, ils ont à veiller au respect des libertés individuelles. Mais, dès l'instant où on leur reconnaît cette qualité, il faut aussi leur accorder les garanties qui y sont attachées. On ne peut pas, à la fois, accroître, comme on le fait, les pouvoirs du parquet, et permettre que l'exécutif conserve en main leur carrière et leur tienne la bride

serrée, n'hésitant pas – je pourrais reprendre, à cet égard, l'évolution observée dans les quatre dernières années – à tenir pour négligeables les avis du Conseil supérieur de la magistrature. De toute manière, on ne saurait admettre que l'avancement des membres du parquet soit laissé à la discrétion ou à l'humeur du pouvoir politique.

Les magistrats forment un seul corps, il ne peut donc pas y avoir deux catégories de magistrats en France : ceux qui bénéficient de garanties d'indépendance en ce qui concerne l'évolution de leur carrière, leur promotion et leur responsabilité disciplinaire, et les autres. Ce n'est pas possible ! Il faut enfin que le pouvoir politique se résigne. Puisqu'on ne cesse d'accroître les pouvoirs du parquet, il faut parallèlement renforcer les garanties nécessaires pour que chacun ait confiance en ces magistrats et soit sûr qu'ils exercent des fonctions juridictionnelles, même si l'on peut s'interroger, au regard de la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, mais je laisse cette question de côté !

En effet, rappelez-vous que l'un des mérites – dit-on – de la CRPC, est d'éviter la comparution devant un tribunal correctionnel, et l'opprobre qui l'accompagne. À présent, cette procédure devient applicable à quasiment tous les délits, à l'exception de ceux qui ont été retirés in fine. Elle s'applique notamment aux délits financiers, aux affaires de corruption – je pourrais continuer, l'énumération serait longue ! De fait, 80 % des affaires correctionnelles qui donnent actuellement lieu au prononcé d'une condamnation à une peine inférieure à un an pourront demain relever de la CRPC.

Lorsque la CRPC aura été généralisée, si l'on ne prend pas les mesures qui sont nécessaires et qui sont réclamées par tout le corps judiciaire et par la Cour européenne des droits de l'homme, nous rappelant au principe de garantie d'indépendance des magistrats, je crois pouvoir affirmer que l'on ne verra plus telle ou telle haute personnalité de l'État comparaître devant un tribunal correctionnel. Non pas que nous souhaitons ces comparutions... Mais l'égalité devant la loi et devant la justice est un principe fondamental. Que telle personnalité proche du pouvoir préfère ne pas comparaître, ... une discrète CRPC permettra de résoudre la difficulté aisément, dans le respect de la loi !

Monsieur le garde des sceaux, soyons clairs : ce qui est actuellement au cœur du débat en matière judiciaire, c'est la question majeure, première, de l'indépendance et des garanties statutaires qui doivent être données aux magistrats du parquet s'agissant de leur nomination, de leur promotion et de leurs responsabilités. C'est la question clé !

Souvenez-vous, monsieur Hiest : lorsque, à la suite des travaux de la commission de réflexion sur la justice présidée par Pierre Truche, un texte a été voté dans les mêmes termes par le Sénat et par l'Assemblée nationale, il aurait alors suffi de réunir le Congrès pour régler la question. Hélas ! cela n'a pas été fait.

Monsieur le garde des sceaux, tant que nous n'aurons pas satisfait à cette exigence, vous ne devez pas aller plus loin dans l'extension, toujours accrue, des pouvoirs d'une institution dont les membres, je le sais pour bien les connaître, ont le goût de l'indépendance, mais sont considérés, par l'opinion publique, comme de simples pions dans la main du Gouvernement.

Questions cribles...

PROBLÈMES ÉNERGÉTIQUES

par Roland COURTEAU, sénateur de l'Aude

[séance du mardi 12 avril 2011]

Avec la dernière augmentation survenue le lendemain des élections cantonales, les tarifs du gaz se sont envolés : ils ont augmenté de 20 % en un an, et même de 55 % depuis la privatisation de Gaz de France. Dans le même temps, GDF-Suez annonce un résultat net en hausse de 4,6 milliards d'euros, tandis que son conseil d'administration a pris la décision de proposer un dividende, par action, en augmentation.



Heureux actionnaires, mais malheureux consommateurs ! Je pense plus particulièrement aux 3 millions de ménages qui sont aujourd'hui en situation de très grande précarité énergétique. Je pense également aux 300 000 ménages qui, durant cet hiver, n'ont pu se chauffer.

Au total, voilà un sacré coup de canif au pouvoir d'achat, y compris pour celles et ceux qui ont investi dans les économies d'énergie.

Fort heureusement, l'élection présidentielle approche, et, miracle ! des mesures sont annoncées, mais trop tard et elles sont très insuffisantes.

En fait, le Gouvernement ne manque pas d'air : il gèle le prix du gaz... après l'avoir augmenté de 5 % quatre jours avant, et il annonce une révision de la formule de calcul du prix du gaz... après l'avoir augmenté de 55 % en cinq ans. Et tout cela, après avoir lâché au groupe gazier toujours plus de lest pour proposer les tarifs à la Commission de régulation de l'énergie.

En fait, le prix de l'énergie semble n'être qu'une variable politique d'ajustement : augmentation, une fois les élections cantonales passées, promesses de baisse, dans la perspective de l'élection présidentielle.

Monsieur le secrétaire d'État, GDF-Suez a amélioré ses résultats de 600 millions d'euros en un an. Allez-vous donc proposer une baisse des tarifs ? Allons-nous avoir plus de transparence dans les coûts d'approvisionnement de GDF ? Allez-vous « mettre le paquet » en matière d'économies d'énergie ? Bref, que comptez-vous faire contre la précarité énergétique ?

Réponse de M. Frédéric Lefebvre, secrétaire d'État.

Monsieur le sénateur, je vous ai écouté avec beaucoup d'attention, et j'espère que vous ferez de même.

S'agissant de l'énergie, notamment du gaz, vous avez parlé à juste titre des tensions qui pouvaient exister sur les prix des matières premières. C'est précisément la raison pour laquelle le Gouvernement n'est pas resté inactif.

Vous me dites que c'est arrivé trop tard. Je vous rappelle que le tarif social du gaz, c'est cette majorité qui l'a créé ! Le rabais a été revalorisé de 20 % par ce gouvernement ; de la même façon, la suspension de l'application de la revalorisation en juillet 2011 pour recalculer le dispositif – vous avez sans doute oublié de le rappeler, c'est pour cela que je veux donner des éléments précis – permet d'éviter une augmentation des factures de 80 euros. Ce n'est pas rien !

Oh, vous savez, quand c'est difficile et qu'un certain nombre de Françaises et de Français souffrent, loin de moi l'idée de dire que tout va bien. Mais il y a ceux qui critiquent en permanence et ceux qui agissent.

Et agir, ce n'est pas ce qu'il y a de plus facile, mais c'est, je crois, ce qu'attendent nos compatriotes.

Monsieur le sénateur, vous avez spécifiquement mis en cause GDF-Suez. Je veux tout de même vous rappeler que ce n'est pas sur la branche énergie que GDF-Suez dégage des résultats dans notre pays. J'ajoute enfin, concernant le gaz, que l'application de la formule tarifaire – j'en ai dit un mot tout à l'heure –, avec cette hausse de 7,5 % qui était normalement prévue en juillet, représentait 80 euros supplémentaires, ce qui n'était pas acceptable.

Si nous avons suspendu l'application de cette formule pour renégocier le contrat de service public de GDF-Suez, c'est parce que nous voulons inscrire dans la durée d'abord une réponse conjoncturelle – le rabais est augmenté pour les plus démunis –, et ensuite une réponse structurelle – se mettre autour de la table pour trouver la bonne réponse à cette question de l'énergie qui est essentielle pour nos compatriotes puisqu'elle représente 8 % de leurs dépenses. J'aurais d'ailleurs peut-être l'occasion de parler du carburant.

Réplique de M. Roland Courteau

Le Gouvernement semble découvrir aujourd'hui que les fondamentaux de la formule de calcul sont à revoir. Ce n'est pourtant pas faute de le lui avoir dit et redit ! Monsieur le secrétaire d'État, il vous faudra surtout veiller à ce que le nouveau mécanisme consiste à répercuter non pas uniquement les hausses du prix du gaz, mais aussi les baisses. Par ailleurs, plus de transparence sur la réalité des coûts d'approvisionnement de GDF-Suez ne nuirait pas.

Quant aux tarifs sociaux, que vous avez évoqués, le système est à repenser. Les deux tiers des personnes qui sont en droit d'y prétendre n'en bénéficient pas.

De même, le prix du baril peut certes peser, mais la libéralisation ubuesque que vous avez voulue n'a pas fini de faire des ravages.

Enfin, merci de geler les prix du gaz en juillet, j'ai bien dit « en juillet » ! Les gens pourront ainsi se chauffer fortement pendant tout l'été !

Questions cribles...

PROBLÈMES ÉNERGÉTIQUES

par Daniel RAOUL, sénateur du Maine-et-Loire

[séance du mardi 12 avril 2011]

Monsieur le secrétaire d'État, la catastrophe de Fukushima soulève évidemment de nombreuses interrogations sur notre politique énergétique. Celle-ci mériterait que l'on y consacre plus que les trois quarts d'heure dédiés à cette séance de questions cribles aux réponses quelque peu « candides », car ce sont les fondements mêmes de cette politique qu'il nous faut revoir aujourd'hui.



En effet, la dérégulation du secteur énergétique, que ce soit pour l'électricité ou le gaz, met à mal notre souveraineté puisqu'elle contribue au désarmement énergétique de la France. Notre indépendance nationale, qui était le centre de gravité de notre politique énergétique, n'est plus d'actualité puisque l'État se défait de ses leviers d'action, en particulier dans le cadre de la loi NOME.

Et ce alors même que le drame que connaît le Japon devrait inciter le gouvernement actuel à plus de prudence. Par ailleurs, il est « ingénu » de croire que nous pourrions avoir une politique industrielle sans politique énergétique. La privatisation d'EDF va bien à contresens des défis actuels et à venir.

La politique énergétique garantissait aux particuliers et aux entreprises une électricité 30 % moins cher que dans le reste de l'Europe ; ce ne sera plus le cas avec la dérégulation. En plus de l'augmentation continue des loyers, les ménages vont donc devoir faire face à celle de leur facture énergétique, qui a été évoquée tout à l'heure. La décision de fixer l'accès régulé à l'électricité nucléaire

historique, l'ARENH, à un prix compris entre 38 euros et 42 euros par mégawatt va conforter cette tendance. Par ailleurs, la catastrophe va induire un coût supplémentaire découlant d'une demande légitime d'un accroissement de la sûreté des centrales nucléaires.

Dès lors, monsieur le secrétaire d'État, nous souhaiterions savoir quelle est la part du coût de la sûreté des centrales nucléaires dans le coût total de production ? Comment va-t-elle évoluer dans l'ARENH et donc pour le consommateur ?

Nous souhaitons avoir des réponses à ces questions et il faudrait pour le moins surseoir à l'application de la loi NOME.

Peut-on encore confier la sûreté et la gestion des centrales nucléaires à des sociétés privées et à des sous-traitants ? Enfin, plus largement, quelle est la ligne générale de votre politique énergétique pour les années à venir ?

Réponse de M. Frédéric Lefebvre, secrétaire d'État.

Monsieur le sénateur, sur cette question de l'énergie, vous avez souhaité élargir le débat. Le pétrole représente 45 % de la consommation énergétique de la France, vingt points de moins qu'en 1973 ; 80 % de la consommation électrique est d'origine nucléaire. Sortir du nucléaire reviendrait à multiplier par deux le prix de l'électricité pour le consommateur. J'imagine que ce n'est pas, à l'évidence, ce que vous souhaitiez proposer à travers la question que vous avez posée.

La France a aujourd'hui largement diversifié son mix énergétique. Elle a réduit sa dépendance. L'énergie, vous avez évoqué ce point, n'est pas un secteur comme les autres.

C'est la raison pour laquelle le Gouvernement met en place une régulation stricte, avec des obligations européennes, la loi NOME, mais aussi avec les tarifs sociaux, qui, je le rappelle, sont des initiatives dues à cette majorité, et qui n'avaient pas été prises auparavant. Or la sûreté ne peut être isolée, vous l'avez dit. L'audit est en cours...

Je réponds parfaitement aux questions posées et vous avez un avantage sur moi, vous pourrez vous exprimer de nouveau et me répondre.

Vous avez – et j'ai apprécié – cité Voltaire à deux reprises dans votre question. D'ailleurs, j'ai eu l'occasion de dire tout à l'heure à vos collègues députés à l'Assemblée nationale que ce lapsus, que j'ai pu faire, a un mérite. Vous vous souvenez peut-être que, dans Zadig, l'ange Jesrad disait : « Il n'y a point de mal dont il ne naisse un bien ». Or le bien, c'est que vous parlez de Voltaire aujourd'hui dans cet hémicycle. Dois-je vous rappeler que Voltaire, c'était la tolérance incarnée ?

Je pense que cela peut être utile à certains, à un moment où, je le répète, le Gouvernement et la majorité sont engagés dans une politique énergétique qui préserve l'indépendance énergétique de la France et en même temps protège les consommateurs les plus fragiles avec les tarifs sociaux et, notamment avec les décisions de suspension que j'ai rappelées tout à l'heure, l'ensemble des consommateurs.

Réplique de M. Daniel Raoul

Monsieur le secrétaire d'État, il ne m'a pas échappé que Zadig n'était pas l'anagramme d'à gaz... J'attendais des réponses concernant en particulier l'application de la loi NOME, le prix de l'ARENH et les conséquences pour les consommateurs mais aussi pour notre industrie, qui, je vous le rappelle, bénéficiait certes d'un avantage concurrentiel par rapport à nos voisins, singulièrement les « électro-intensifs ».

Ma seconde question était celle de la sûreté de nos centrales nucléaires. Peut-on confier à la fois la construction et la gestion des centrales nucléaires à des sociétés privées ainsi qu'à des sous-traitants de nos industriels, même nationalisés ?

Cela pose réellement des problèmes et vous devriez tenir compte des expériences de Tepco au Japon.

Questions cribles...

PROBLÈMES ÉNERGÉTIQUES

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

[séance du mardi 12 avril 2011]

Madame la présidente, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, nous le savons, la problématique de l'énergie est au cœur de la réflexion de notre société et de nos concitoyens. Le sommet de Copenhague avait



donné lieu à une immense mobilisation, l'ensemble des associations, tous nos concitoyens affirmant ensemble qu'il faut lutter contre le réchauffement climatique et limiter les émissions de gaz à effet de serre. Ce sommet a été une réussite citoyenne mais un fiasco politique.

Aujourd'hui, le prix du litre d'essence augmente de plus en plus et, monsieur le secrétaire d'État, nos concitoyens ne peuvent plus payer des sommes aussi importantes pour se déplacer et ne peuvent pas non plus payer la charge que représente l'isolation de leur logement.

Les accidents pétroliers, comme dans le Golfe du Mexique avec la marée noire, ou les accidents nucléaires, comme Three Mile Island, Tchernobyl et Fukushima, nous montrent que la protection doit être la plus grande possible.

Nos concitoyens s'intéressent à ces questions. L'immense mobilisation contre les explorations et l'exploitation du gaz de schiste a fait reculer le Gouvernement et cette mobilisation a vraiment représenté quelque chose de très important.

Aujourd'hui, nous avons une priorité : réduire notre consommation énergétique, car la meilleure des énergies est celle que l'on ne consomme pas.

Les énergies renouvelables sont-elles toujours une priorité pour le Gouvernement ? Où en est-on du Grenelle de l'environnement si l'on en croit les déclarations des membres de la majorité ? La question qui a été posée voilà quelques instants sur le photovoltaïque est forte. On assiste en effet à la mise à mal de nombreux projets. Alors que la part des énergies renouvelables doit augmenter dans le bouquet énergétique, qu'en est-il aujourd'hui du nucléaire, monsieur le secrétaire d'État ? Après Fukushima, rien ne sera plus comme avant. Il ne faut ni attiser les peurs ni être derrière le lobby anti ou le lobby pro.

Les Français sont échaudés. On ne leur a pas dit la vérité en 1986, lorsqu'on a prétendu que le nuage de Tchernobyl avait fait demi-tour à la frontière. Sur le nucléaire, il est nécessaire de s'affranchir d'une vision simpliste et manichéenne. Le nucléaire est l'une des solutions pour lutter contre le réchauffement climatique. Il permet la réduction du gaz à effet de serre. En revanche, il ne tolère pas les approximations et les incertitudes. Oui, dans notre bouquet énergétique, la part du nucléaire devra diminuer au profit des énergies renouvelables.

Monsieur le secrétaire d'État, quelles sont les orientations du Gouvernement concernant le mix énergétique de notre pays ? Êtes-vous favorable à un grand débat sur l'énergie en France ? Pour l'avenir de la planète, il faut que l'ensemble de la société se saisisse de cette question.

Réponse de M. Frédéric Lefebvre, secrétaire d'État.

Monsieur le sénateur, vous me demandez si le Gouvernement est favorable à l'organisation d'un grand débat sur l'énergie ? Or un tel débat a lieu chaque jour, et depuis des semaines maintenant.

D'ailleurs, toutes les initiatives, tant parlementaires que gouvernementales, que j'ai annoncées tout à l'heure montrent à quel point on débat, dans notre pays, de la question de l'énergie, et je m'en félicite.

Vous avez évoqué le sommet de Copenhague. Mais je tiens à vous dire que les émissions de gaz à effet de serre sont moindres en France que dans la plupart des pays industrialisés, grâce, précisément, au mix énergétique, sur lequel portait votre conclusion.

Pour répondre à votre question relative aux carburants, sachez que, le 9 mars dernier, j'étais, sur le terrain, avec Christine Lagarde pour annoncer des mesures visant à renforcer les opérations de contrôle et à favoriser la transparence.

Tout d'abord, la mise en place de l'Observatoire des prix et des marges des carburants et du fioul – nous venons d'intégrer ce dernier élément – nous a permis de constater que les professionnels ont strictement respecté leurs engagements, en ne répercutant pas toutes les augmentations liées au prix du pétrole brut.

Ensuite, le Premier ministre a annoncé une revalorisation de 4,6 % du barème kilométrique des frais de voiture et d'essence, une décision que nous assumons. Il s'agit d'une mesure ciblée qu'il importait de prendre en direction des Français qui travaillent et qui roulent. Sont ainsi concernés 5 millions de salariés – 95 % d'entre eux sont modestes dans la mesure où ils sont en dessous de la deuxième tranche d'imposition du barème de l'IRPP –, 600 000 commerçants et artisans et 500 000 professions libérales. De surcroît, la contribution des professionnels du secteur à hauteur de 115 millions d'euros me paraît à la fois juste et efficace.

Par ailleurs, concernant votre question précise relative à la rénovation thermique des logements, le programme « Habiter mieux » de l'ANAH, l'Agence nationale de l'habitat, a été doté d'une contribution supplémentaire de 250 millions d'euros, ce qui porte l'enveloppe totale à 1,35 milliard d'euros. Ce sont plus de 300 000 foyers précaires qui bénéficieront de cette mesure.

Pour conclure, je reviens sur l'accident de Fukushima, profitant de l'occasion pour répondre à M. Raoul qui a également abordé cette question dans sa réplique.

Ainsi que je l'ai dit voilà quelques instants aux groupes CRC-SPG et UMP, la réponse du Gouvernement en la matière a été immédiate : audit, transparence et sécurité. Car c'est ce que nous devons à nos concitoyens !

Pour notre part, nous serons au rendez-vous de la transparence. J'espère qu'il en sera de même pour vous, et ce dans l'esprit de tolérance que j'ai appelé tout à l'heure de mes vœux.

Réplique de M. Didier Guillaume

Monsieur le secrétaire d'État, si nous appelons de nos vœux un grand débat sur cette question, c'est parce que, d'après un sondage réalisé la semaine dernière, six Français sur dix se déclarent mal informés sur la production de l'électricité nucléaire en France.

Ce débat doit dépasser le cercle des avertis, il doit être mis sur la place publique. Doivent y participer les associations, ... les élus locaux, les industriels tels que AREVA ou EDF, ainsi que l'ensemble de celles et ceux qui veulent s'exprimer sur le sujet.

Ce débat citoyen que nous appelons de nos vœux servirait à crédibiliser la démarche du Gouvernement et des acteurs du secteur. En effet, les Français ne veulent plus de ces discours manichéens dont on ne sait s'ils tiennent de la vérité ou de l'enfumage.

Enfin, vous ne nous avez pas fait part, monsieur le secrétaire d'État, de la vision du Gouvernement sur notre mix énergétique.

Faut-il, oui ou non, continuer dans le tout-nucléaire, réduire la part du nucléaire, augmenter celle des énergies renouvelables ?

Je pense que les citoyens se saisiront de cette question lors des prochaines échéances électorales.

Le Groupe Socialiste communique...

RÉPRESSION EN SYRIE :

IL EST TEMPS DE PRENDRE SES RESPONSABILITÉS !

Face au peuple de Syrie qui exprime son aspiration au changement, le régime syrien a choisi la répression brutale et meurtrière.

L'entrée de chars à Deraa pour mater une révolte juste et pacifique est intolérable et la communauté internationale se doit de réagir.

Les autorités syriennes ont été jusqu'à aujourd'hui sourdes aux protestations internationales.

Il est nécessaire d'aller plus loin et de faire en sorte que le Conseil de sécurité des Nations Unies prenne ses responsabilités !

Nous appelons le gouvernement français à présenter rapidement à l'ONU un projet de résolution incluant des mesures fortes pour que cesse l'usage de la force contre la population syrienne.

Alors que s'exprime partout dans le monde arabe une soif de démocratie et de justice sociale, les sénateurs socialistes réitèrent leur soutien aux attentes légitimes du peuple syrien pour plus de démocratie, de justice et de liberté.

JP BEL, JL CARRERE, D. BOULAUD, R.YUNG

DIFFUSION LE 27 AVRIL 2011

Le Groupe Socialiste communique...

CLASSEMENT DE SORTIE DE L'ENA : SAISINE DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL

Les sénateurs socialistes ont déposé un recours auprès du Conseil Constitutionnel sur trois dispositions de la loi de simplification et d'amélioration de la qualité du droit, adoptée définitivement par le Sénat ce jeudi 14 avril.

La première disposition contestée, issue d'un amendement du Gouvernement adopté par l'Assemblée Nationale en première lecture, modifie les conditions de recrutement des auditeurs au Conseil d'Etat, et entérine la suppression du classement à la sortie de l'Ecole Nationale d'Administration. Le classement à la sortie de l'ENA avait des inconvénients. Mais le dispositif qui doit le remplacer est largement pire, **notamment parce qu'il irait à l'encontre des principes constitutionnels d'égalité et d'objectivité dans les règles de nomination aux emplois publics.**

La seconde disposition contestée concerne la participation des rapporteurs publics aux audiences des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel. Selon la loi votée, si les présidents de ces tribunaux le décident, le rapporteur public ne sera plus tenu d'exposer des conclusions sur des matières « fixées par décret ». Cela serait contraire à l'article 34 de la Constitution, qui énonce que tout ce qui relève de la magistrature et des instances juridictionnelles doit être traité par la loi

Enfin, les sénateurs contestent une disposition qui modifie en profondeur les relations entre les donneurs d'ordre et leurs cocontractants dans la lutte contre le travail illégal. En prévoyant une possibilité d'accord a priori entre cocontractants, moyennant une contrepartie financière en cas de violation de la loi, elle leur permettrait de décider a priori de s'affranchir mutuellement de leurs obligations légales.

DIFFUSION LE 14 AVRIL 2011



Groupe Socialiste du Sénat

Le Bulletin du Groupe socialiste du Sénat
avec la participation des collaborateurs du groupe

Coordination : Nicolas BOUILLANT

AÏCHA KRAÏ

Secrétaire de rédaction - publication - réalisation et conception

Contact : 01 42 34 38 51 Fax : 01 42 34 24 26 - a.krai@senat.fr

Site du groupe socialiste : <http://www.senateurs-socialistes.fr/>

Reprographie : Sénat